Niveau(x) d'enseignement: 2 Numéro EDUQ : 8570810
Centre d'intérêt: 050

Desjardins, Ghislaine.

Faire garder ses enfants au Québec, toute une histoire / Ghislaine Desjardins ; [pour l'Office des services de garde à l'enfance]. -- [Québec] : Ministère des communications, [1984].
78 p. : ill. ; 20 cm.

Bibliogr. : p. 73-75.

ISBN 2-551-06263-2

Cote Dewey: 362.712'09714/D459f

Descripteur(s): *Garderie *Historique *Condition féminine *Politique gouvernementale *Préscolaire (Niveau)

L'ouvrage retrace les débuts des services de garde au 19e siècle et pose les premiers jalons de l'histoire des garderies. Le premier chapitre présente quelques données sur les garderies au 19e siècle et au 20e siècle jusqu'à la crise économique de 1930. Le deuxième chapitre couvre la période qui va de la Commission Montpetit (1930) à la Commission Bird (1967) sur la situation de la femme au Canada. Le troisième chapitre s'étend de 1968 à 1974: une politique sur les services de garde se met alors en branle. Le dernier chapitre traite de l'évolution de cette politique entre 1974 et l'automne 1980, date à laquelle l'Office des services de garde entre en fonction.

Pour écrire cette histoire des garderies, l'auteure a dû partir des rares études existantes, consulter les archives des communautés religieuses et des commissions d'enquête qui se sont penchées sur les problèmes de la garde des enfants, prendre connaissance des documents gouvernementaux ainsi que des principaux textes et journaux des regroupements de garderies ou des associations de femmes. Avec l'aide d'un sociologue, elle a dépouillé les archives du ministère des Affaires sociales pour la période allant de 1974 à 1980.

L'Office des services de garde à l'enfance est entré en fonction à l'automne 1980. Mais pour les garderies, les difficultés n'en continuent pas moins aujourd'hui. On est encore loin du réseau universel et gratuit, la revendication mise de l'avant par le Comité de liaison des garderies populaires en 1972. Cette demande est sans cesse repoussée au rang des objectifs à long terme ou carrément remise en question. Pour la majorité des parents, les garderies demeurent toujours coûteuses et en nombre insuffisant. En matière de garderie, le Québec réussit difficilement à passer de l'enfance à l'âge adulte.

Type de document: r

RE GARDER SES ENFANTS AU QUÉBEC

EDUQ 8570810

FAIRE GARDER SES ENFANTS AU QUÉBEC

FAIRE GARDER SES ENFANTS AU QUÉBEC

Toute une histoire...

Ghislaine Desjardins

Québec

Le contenu de cette publication
a été réalisé par
l'Office des services
de garde à l'enfance

Cette édition a été produite par la
Direction générale des
publications gouvernementales
du ministère des Communications

Texte: Ghislaine Desjardins

Gouvernement du Québec
Dépôt légal — 2e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN-2-551-06263-2

Avant-propos

L'histoire est, dit-on, riche d'enseignement et, face au défi que constitue l'accomplissement du mandat confié à l'Office par la Loi sur les services de garde à l'enfance, il nous faut puiser à toutes les sources possibles d'enseignement. Aussi, les personnes oeuvrant dans les services de garde ou dans le milieu de la recherche et de l'enseignement s'adressent-elles fréquemment à l'Office pour obtenir des données évolutives tant sur l'origine et le développement du réseau des services de garde au Québec que sur la progression de l'investissement de l'État dans ce secteur.

Pour répondre à ce besoin exprimé par le milieu tout autant que vécu par l'Office, nous avons confié à Ghislaine Desjardins, historienne, le soin de reconstituer l'histoire des garderies au Québec. La tâche n'était pas facile et, les quatre mois impartis pour remplir le mandat, trop courts.

L'auteure a dû partir des rares études existantes, consulter quelques archives de communautés religieuses ou commissions d'enquête qui se sont penchées sur les problèmes de la garde des enfants, prendre connaissance des documents gouvernementaux ainsi que des principaux textes et journaux des regroupements de garderies ou des associations de femmes. Pour ce faire Ghislaine Desjardins a obtenu le concours de Éric Alsène, sociologue, qui a dépouillé les archives du ministère des Affaires sociales pour la période allant de 1974 à 1980.

Ce travail mené fort consciencieusement a conduit à la préparation de deux publications. La première que voici retrace les débuts des services de garde au 19e siècle et pose les premiers jalons de l'histoire des garderies. La deuxième intitulée *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980* présente une étude plus détaillée de l'évolution de la question

durant la dernière décennie. Elle constitue le volume 4 de la Collection « Études et recherches » publiée par l'Office des services de garde à l'enfance.

Dans le présent ouvrage *Faire garder ses enfants au Québec, toute une histoire...*, l'auteure Ghislaine Desjardins a su rédiger dans un style clair et vivant un texte accessible qui intéressera, croyons-nous, un large public. Nous y apprenons beaucoup et sommes par moments forcés de constater que, malgré le dynamisme des mouvements de promotion à la faveur des services de garde, ceux-ci ont connu et connaissent encore une évolution plus lente que souhaitée. Nul doute que ce document lui-même stimulera d'autres chercheurs et historiens, et incitera les décideurs publics et les groupes de pression à y dégager des voies d'action.

Si l'Office est d'abord redevable à l'auteure de la qualité de cet ouvrage, il tient également à remercier les personnes qui se sont prêtées de bonne grâce aux entrevues ainsi que les historiennes Micheline Dumont et Yolande Pinard qui ont accepté si volontiers de relire le manuscrit et de l'enrichir de leurs commentaires.

Puisque cet historique s'arrête avec la création de l'Office il nous faut faire en sorte que la décennie actuelle soit encore plus décisive en regard de l'accessibilité à des services de garde de qualité.

Renée Spain

Directrice

Recherche et information
Office des services de garde à l'enfance

Table des matières

Introduction 1

1. Les garderies au Québec, une « invention » qui n'est pas récente 5

Une nouvelle conception de l'enfance 5

Les salles d'asile: des garderies de jour pour les enfants des ouvrières au siècle dernier 6

La Montreal Day Nursery, la doyenne des garderies en milieu anglophone 11

« Des repas à un sou » pour les écoliers à la Garderie Saint-Enfant Jésus 14

2. Quand l'État se mêle des Affaires sociales 19

De la Commission Montpetit... à l'adoption de la loi de l'assistance aux mères nécessiteuses (1937) 19

Les garderies de guerre (1942-1945) 20

L'aide gouvernementale à la famille, oui, mais à quand les garderies? 27

3. Vers l'élaboration d'une politique sur les services de garde (1968-1974) 31

La Commission Bird demande des garderies 31

Des interventions gouvernementales timides 32

L'année 1972: un point tournant 35

Les garderies populaires: une lutte pour la survie (1972-1974) 38

Le plan Bacon ou l'art d'administrer les garderies à bon compte (1974) 43

4. Du plan Bacon à la « politique Lazure » (1974-1980) 47

Les regroupements de garderies face au plan Bacon 47

Le parti québécois au pouvoir : un préjugé favorable aux garderies ? 50

la lutte pour les locaux 53

La nouvelle « politique Marois/Lazure » (1978) 55

Une loi cadre sur les services de garde à l'enfance (1979) 61

Conclusion 67

À Hélène, ma mère, qui fréquentait la garderie Saint-Enfant Jésus en 1930, et à Guillaume, mon fils, qui ira bientôt à la garderie.

Introduction

Faire garder ses enfants au Québec, toute une histoire... Et pour cause ! Il en a fallu du temps pour que les pouvoirs publics daignent se pencher sur la question des garderies. Encore aujourd'hui, on est loin d'une politique satisfaisante et d'un budget qui tiennent compte de toute la réalité du problème. Dans ce secteur, comme le plus souvent lorsqu'il est question des femmes et des enfants, l'histoire évolue à pas lents. Parsemée d'embûches, jonchée de préjugés, telle se présente la petite histoire des garderies. Plus de cent vingt-cinq ans d'intervention de la part des groupes de femmes : religieuses, philanthropes, bénévoles, militantes qui ont tenté, à différentes périodes, d'organiser la garde de ces enfants souvent laissés seuls dans la rue « la clef au cou », pendant les heures de travail de leur mère.

Il y a donc, au départ, une causalité directe entre le besoin de garderies et la venue des femmes sur le marché du travail salarié. Ce n'est pas un hasard en effet si les premières garderies au Québec apparaissent au milieu du 19e siècle, de pair avec le développement de l'industrialisation et de l'urbanisation. Les sœurs de la Providence et les sœurs Grises ouvrent alors des salles d'asile dans les quartiers pauvres de Montréal et dans certaines petites villes de la province. Ces établissements, qui sont en quelque sorte les ancêtres des garderies actuelles, reçoivent quotidiennement des centaines d'enfants d'âge préscolaire. Mais il y a aussi les crèches et les orphelinats qui tiennent lieu de garderies car, contrairement à ce que l'on croit habituellement, les vrais orphelins sont plutôt rares ! Ainsi, dans le cas de l'orphelinat Saint-Alexis en 1863, seulement 1% des enfants n'ont plus leurs parents.

Jean-Baptiste Gagnepetit, chroniqueur ouvrier à *La Presse* à la fin du 19e siècle, dénonce le fait que les mères « obligées

d'aller travailler au dehors pour nourrir la famille » doivent souvent laisser leurs enfants seuls sans surveillance. En 1892, il recommande la création de garderies pour les enfants des ouvrières montréalaises. Il cite en exemple les crèches qui existent alors dans certains pays européens.

Parallèlement aux premières initiatives des communautés religieuses et des organismes de charité pour venir en aide aux parents démunis, subsiste la traditionnelle garde en milieu familial, toujours assumée par les femmes... La grand-mère, la voisine, la grande soeur, la tante viennent tour à tour prêter main forte à la mère surchargée, malade ou occupant un emploi rémunéré. Jusqu'à tout récemment du reste, la garde et l'entretien des enfants était perçue comme une responsabilité privée exclusivement féminine, l'État prétendant n'avoir à jouer aucun rôle à ce niveau.

Il y a bien eu, avant les années 1970, quelques politiques sociales d'aide à la famille (assistance aux mères nécessiteuses, allocations familiales, déduction d'impôts pour les personnes à charge), mais la garde collective des enfants étant condamnée, il n'était pas question pour les gouvernements de s'engager dans ce domaine. Une seule période fait cependant exception: la guerre de 1939-1945. Comme on a besoin de femmes dans les usines d'armements, le gouvernement fédéral, avec l'appui de quelques provinces, met sur pied, en 1942, des garderies pour les enfants dont la mère occupe un emploi reconnu comme essentiel à l'effort de guerre.

Mais en 1945, une fois la guerre terminée, les femmes sont invitées à retourner à leur foyer et les garderies gouvernementales ferment leurs portes. Cependant, avec l'arrivée de plusieurs femmes immigrantes au pays, la participation des femmes au marché du travail salarié augmente, amenant ainsi le développement de plusieurs garderies privées. Toutefois ces garderies opèrent dans des conditions mal connues parce que le gouvernement n'y exerce aucun contrôle. Il faudra d'ailleurs attendre la

fin des années 1960 avant que la province intervienne à nouveau dans le secteur des garderies.

Les années 1970-1980 sont déterminantes pour l'évolution du dossier des garderies. La création de garderies populaires financées par le gouvernement fédéral dans le cadre des projets Perspectives jeunesse et Initiatives locales en 1972 donne le coup d'envoi. Les nombreuses pressions exercées par les parents et le personnel de ces garderies amènent l'instauration d'une première politique gouvernementale en matière de services de garde en 1974, le plan Bacon. Cette politique est largement critiquée parce qu'elle ne subventionne pas les garderies, mais se contente à la place d'accorder une aide financière aux familles défavorisées. Les quelques modifications apportées au plan Bacon entre 1974 et 1978 ne réussiront pas à freiner les pressions incessantes des regroupements de garderies et des groupes de femmes qui exigent des subventions directes et des modes de garde diversifiés pour répondre aux différents besoins.

En 1979, le ministre des Affaires sociales, Denis Lazure, annonce une nouvelle politique de financement pour les garderies. Peu de temps après, le gouvernement du Parti québécois vote une loi cadre sur les services de garde à l'enfance. Il s'agit là d'un déblocage important parce que la loi reconnaît un certain nombre de principes que revendiquent les regroupements de garderies depuis près de dix ans. L'État admet cette fois avoir un rôle à jouer dans l'implantation du réseau et accepte de verser une subvention directe aux garderies. L'Office des services de garde à l'enfance est créé, il entre en fonction à l'automne 1980.

Mais pour les garderies, les difficultés n'en continuent pas moins aujourd'hui. On est encore loin du réseau universel et gratuit, la revendication mise de l'avant par le Comité de liaison des garderies populaires en 1972. Cette demande est du reste sans cesse repoussée au rang des objectifs à long terme, ou carrément remise en question. Ainsi, pour la majorité des

parents les garderies demeurent toujours coûteuses et en nombre insuffisant. Quant au personnel, il estime que son maigre salaire et ses longues heures de travail contribuent indirectement au financement des services de garde.

L'histoire des garderies se poursuit donc, avec peut-être moins de manifestations éclatantes, mais grâce au travail inlassable des individus impliqués dans le milieu. Car, s'il y a des garderies aujourd'hui, c'est particulièrement à eux que nous les devons...

I- Les garderies au Québec, une « invention » qui n'est pas récente

Une nouvelle conception de l'enfance

Le statut de l'enfant a considérablement évolué au cours des siècles dans le monde occidental. Ainsi, dans la société pré-industrielle, il n'y a pas de cloisonnement entre les différents âges de la vie et les enfants se joignent tôt aux activités des adultes. Il semble d'ailleurs qu'on a peu de temps à leur consacrer, les travaux étant nombreux et appelant la participation active de tous et de toutes. On comprend dès lors que la période de l'enfance soit relativement courte et que le concept

« La survivance nationale est entre les mains des femmes » ou l'art de mobiliser le deuxième sexe pour la REVANCHE des BERCEAUX

Photothèque de l'Office national du film du Canada. SF-1229

d'adolescence soit pratiquement inconnu dans la société rurale traditionnelle. De plus, très souvent, les grands-parents, d'autres membres de la famille ou encore des domestiques vivent sous le même toit que la famille qui se trouve ainsi élargie. La garde et le soin des jeunes enfants sont alors partagés entre la mère et les autres membres féminins de la maisonnée.

Toutefois, avec le développement de l'industrialisation et de l'urbanisation, on assiste à une modification des structures familiales en même temps qu'à l'émergence d'une nouvelle conception de l'enfance et de la maternité. Peu à peu, le couple et les enfants ont tendance à se détacher de la famille élargie, alors qu'apparaît un nouveau type de famille, centrée cette fois autour du père, de la mère et des enfants. Ces derniers sont d'ailleurs de plus en plus considérés comme l'unique responsabilité des parents, plus particulièrement de la mère, autour de laquelle on développe toute une série de représentations idéologiques sur sa vocation maternelle. Les mères sont encouragées à s'occuper elles-mêmes de leurs jeunes enfants et à assurer leur première formation morale. De leur côté, les enfants sont peu à peu dirigés vers l'école et se retrouvent progressivement isolés du monde des adultes.

Ainsi donc, ces changements, et en particulier l'allongement de la période de l'enfance, sont associés étroitement aux transformations de la structure familiale, à l'exclusion progressive des enfants du champ de travail et au développement de l'école.

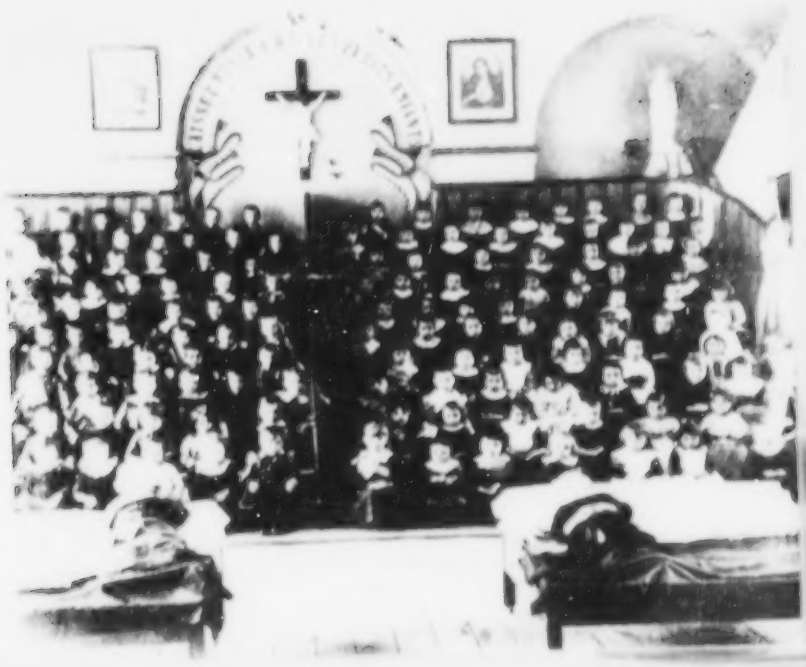
Les salles d'asile: des garderies de jour pour les enfants des ouvrières au siècle dernier

Dans les années 1850, en milieu urbain, plusieurs mères de familles intègrent le marché du travail salarié. L'industrie manufacturière offre en effet des emplois pour les femmes que l'on retrouve dans les secteurs les plus mal rétribués (vêtement, chaussure, tabac, textile...). Pour ces ouvrières, le lieu de

travail est maintenant séparé du foyer et elles ne peuvent plus prendre soin des enfants tout en travaillant sur la ferme ou à l'atelier. Elles doivent alors recourir au réseau traditionnel de solidarité féminine (grand-mère, tante, voisine, fille aînée) ou laisser les enfants seuls, sans surveillance. Plusieurs femmes essaient de contourner cette difficulté. Certaines ouvrières font embaucher leurs enfants à l'usine où elles travaillent; des domestiques amènent leurs petits avec elles pour la journée; d'autres enfin effectuent des travaux de couture à domicile, ce qui leur permet de surveiller leurs jeunes enfants.

Pour venir en aide à ces mères dans le besoin, les sœurs Grises et les sœurs de la Providence commencent à accueillir

La salle d'asile Saint-Joseph vers 1898. Au premier plan des enfants tout la siècle.
Archives des sœurs Grises de Montréal



des enfants sur une base journalière. C'est ainsi qu'en juin 1858, une première salle d'asile ouvre ses portes à l'instigation des soeurs Grises. Située dans le quartier Saint-Antoine de Montréal, la salle d'asile Saint-Joseph accueille une centaine d'enfants.

L'expression « salle d'asile » nous vient de France et n'a rien à voir avec le sens commun qu'on lui prête. Il s'agit en fait d'un établissement qui reçoit pendant le jour des enfants de trois à sept ans, soit parce que leur mère est au travail ou que leur logement est trop petit. L'historienne Micheline Dumont relate que plus de 1 200 enfants d'âge préscolaire sont accueillis quotidiennement dans les salles d'asile à Montréal, dans la seconde moitié du 19e siècle. Le phénomène n'est d'ailleurs pas exclusif à la métropole. Les soeurs Grises tiennent également des salles d'asile à Longueuil et à Saint-Jean d'Iberville. Selon les annuaires du temps, il est permis de croire qu'il y en a eu aussi à Québec, Saint-Jérôme, Saint-Hyacinthe et Sorel.

Entre 1858 et 1889, les soeurs Grises ouvrent cinq salles d'asile à Montréal. Il s'en trouve également une sixième, la salle d'asile Saint-Vincent-de-Paul, dirigée à partir de 1860 par les soeurs de la Providence. La clientèle des salles d'asile se compose surtout d'enfants d'origine modeste : pères ouvriers, journaliers, artisans indépendants... Les veuves sont relativement nombreuses à y envoyer leurs enfants, car souvent elles doivent travailler comme femmes de ménage ou couturières. Rares sont les enfants de milieux aisés. Le tableau I indique les années d'activité de chacune des salles d'asile opérées par les soeurs Grises ainsi que le nombre d'enfants qui les ont fréquentées.

Micheline Dumont estime que plus de 60 271 enfants d'âge préscolaire ont fréquenté les salles d'asile des soeurs Grises à Montréal entre 1858 et 1922. Cependant, celles-ci ne répondent pas à tous les besoins puisque les enfants de moins de deux ans n'y sont pas admis. Comme la fréquentation scolaire dépasse

Tableau 1
Nombre d'enfants recueillis dans les salles d'asile des soeurs Grises à Montréal

Nom de l'asile	Période	Nombre d'enfants	Moyenne quotidienne
Saint-Joseph	1858-1899	9 793	242
Nazareth	1861-1914	14 925	?
Bethléem	1868-1903	12 853	350
Saint-Henri	1885-1920	16 700	450
Sainte-Cunégonde	1889-1922	6 000	?

Source : Micheline Dumont, « Des garderies au 19e siècle: les salles d'asile des soeurs Grises à Montréal » dans *Maîtresses de maison, maîtresses d'école* de Nadia Fahmy-Eid et Micheline Dumont, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 273.

rarement 10 ou 11 ans à l'époque, c'est souvent l'aîné(e) de la famille qui garde ses petits frères et ses petites soeurs.

Le financement de la salle d'asile est assuré en partie par le gouvernement provincial qui verse une allocation de 25 sous par mois par enfant. Toutefois, les contributions gouvernementales vont décroissant à mesure que l'on se rapproche du 20e siècle. Ces revenus étant nettement insuffisants, les religieuses doivent donc faire preuve d'imagination pour recueillir des fonds: vente de photographies de la salle d'asile, organisation de bazars ou de spectacles montés par les enfants, etc. Autant de façons de faire connaître l'oeuvre et d'attirer la sympathie et les dons des personnes de la « bonne société ». Voilà qui démontre à quel point la salle d'asile est perçue à l'époque comme une oeuvre d'assistance qui doit compter en partie sur la charité publique pour fonctionner. C'est d'ailleurs ce qui explique les réticences de certaines couches de la population face à ce genre d'institutions assimilées aux autres oeuvres du même genre: crèches, orphelinats, instituts pour aveugles, sourds et muets, aliénés, etc.

Après le début du 20e siècle, les salles d'asile disparaissent peu à peu de la scène montréalaise; certaines ferment leurs portes, d'autres se transforment en orphelinats. Micheline Dumont se demande si cela n'est pas dû, entre autres, au fait que les mères de famille sont moins nombreuses à aller travailler. Elle émet aussi l'hypothèse que graduellement les parents obligés de confier, durant le jour, leurs enfants à l'asile, les y ont placés définitivement, « rendant de ce fait la fréquentation de la salle d'asile encore plus odieuse ».

Et parallèlement à ces transformations, on assiste à une augmentation spectaculaire du nombre d'orphelins. La pénurie de garderies amène en effet plusieurs mères (veuves, femmes séparées, mères célibataires) à recourir à l'orphelinat pour faire garder leurs enfants. Le phénomène n'est d'ailleurs pas nouveau et le cas de l'orphelinat Saint-Alexis à Montréal le démontre fort bien. Créé en 1853 par les sœurs de la Providence, cet orphelinat accueille les filles de familles ouvrières en situation de crise (maladie, veuvage, pauvreté, etc.). Or, les chiffres démontrent

Une salle d'orphelinat vers 1900, aile St-Mathieu, Maison mère des sœurs Grises.

Archives des sœurs Grises de Montréal

que celles qui fréquentent l'institution ne sont pas de véritables orphelines et retournent chez leurs parents après un séjour moyen de deux ans à l'orphelinat. L'exemple de l'orphelinat Saint-Alexis n'est sûrement pas unique, car Montréal compte en 1863 une douzaine d'institutions semblables. Plusieurs de ces enfants sont tout simplement abandonnés à la porte des couvents. Les soeurs Grises évaluent à environ six cents le nombre d'enfants ainsi abandonnés chaque année: « Ce qu'il y a de terrible à raconter, c'est que ces pauvres créatures, à moitié gelées quand on les apporte là, meurent presque toutes. Les enfants qui ont résisté sont mis en nourrice et lorsqu'ils sont sevrés, les soeurs les reçoivent dans la maison et les placent plus tard en qualité d'apprentis chez les bourgeois de la ville »[1].

En 1930, la situation n'a guère évolué, seulement un pensionnaire sur dix à l'orphelinat n'a plus ni père ni mère. Cette situation n'est d'ailleurs pas spécifique au Québec, car il semble que de telles pratiques existent également dans les autres provinces canadiennes. Reste à connaître la véritable clientèle des orphelinats québécois. Combien de jeunes enfants ont ainsi été abandonnés par leurs mères ou placés à l'orphelinat durant la semaine parce que la société ne leur offrait pas les moyens de les garder? Il y a là, matière à recherche pour les historiennes et les historiens!

La *Montreal Day Nursery*, la doyenne des garderies en milieu anglophone

Au tournant du siècle, au Canada anglais, des associations de femmes bénévoles issues des milieux aisés entreprennent de réunir des fonds pour mettre sur pied des garderies. C'est ainsi qu'à Ottawa, Toronto, Halifax et Winnipeg, un certain nombre de garderies sont créées. À Montréal, une seule garderie anglo-

1. Cité dans *L'histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles*, du Collectif Clio, Montréal, éd. Quinze, 1982, p. 176.

phone datant du 19e siècle nous est connue, la *Montreal Day Nursery*. Fondée en 1887, cette garderie existe encore sous le nom de Garderie de jour de Montréal et serait, à notre connaissance, la doyenne des garderies anglophones au Canada.

La rareté des garderies pour la communauté anglophone à l'époque laisse croire que le besoin est moins pressant, et que les mères qui travaillent à l'extérieur du foyer y sont beaucoup moins nombreuses. D'ailleurs, selon l'historienne Suzanne Cross, la moyenne quotidienne n'est que de 25 enfants à la *Montreal Day Nursery* en 1899. Il semble que dans plusieurs

2. Suzanne Cross, « La garderie oubliée : le rôle des femmes à Montréal au 19e siècle », dans Dorothy Chunn et Dominique Gay (sous la dir. de), *Aux marges du Québec féminin : femmes, pauvreté et marginalité*, Montréal, Remue-ménage, 1985, p. 79.

La Montreal Day Nursery au début du siècle.
Archives de la Montreal Day Nursery

cas les femmes qui utilisaient la garderie étaient l'unique soutien de famille.

Les frais de la *Montreal Day Nursery* sont assumés encore une fois par les organismes de charité et les collectes de bénévoles. Cependant, contrairement aux salles d'asile, les parents doivent débourser au début du siècle, entre cinq et dix cents par jour, ce qui contribue probablement à éloigner certaines mères. À partir de 1922, la garderie commence à recevoir des subventions de la Croix-Rouge et du gouvernement provincial qui la reconnaît comme une institution d'assistance publique[3]. La *Montreal Day Nursery* est la seule garderie à avoir bénéficié de telles subventions gouvernementales entre 1922 et 1968, exception faite de la période de la guerre de 1939-1945.

À la fin du siècle dernier, la *Montreal Day Nursery* diffère des salles d'asile en ce qu'elle agit également comme bureau de placement. Plusieurs femmes des classes moyennes et supérieures se plaignent de la pénurie de domestiques; la garderie se charge donc, en plus de soin des enfants, de recruter des domestiques sur une base journalière. Celles-ci adressent leur demande à la garderie, laquelle dirige les mères qui y amènent leurs enfants vers les postes disponibles.

Par ailleurs, en 1914, les soeurs de la Providence fondent la garderie Sainte-Anne dans le quartier appelé *The Old Griffintown*. Il s'agit d'un quartier ouvrier composé majoritairement d'immigrants irlandais. Depuis le milieu du 19e siècle en effet, les mères anglophones irlandaises sont présentes sur le marché du travail salarié. On peut donc penser qu'en 1914 elles se retrouvent encore aussi nombreuses à travailler à l'extérieur du foyer.

3. Selon la Loi de l'assistance publique, le gouvernement provincial s'engage à partager les coûts de certaines institutions privées d'assistance.

« Des repas à un sou » pour les écoliers à la garderie Saint-Enfant Jésus

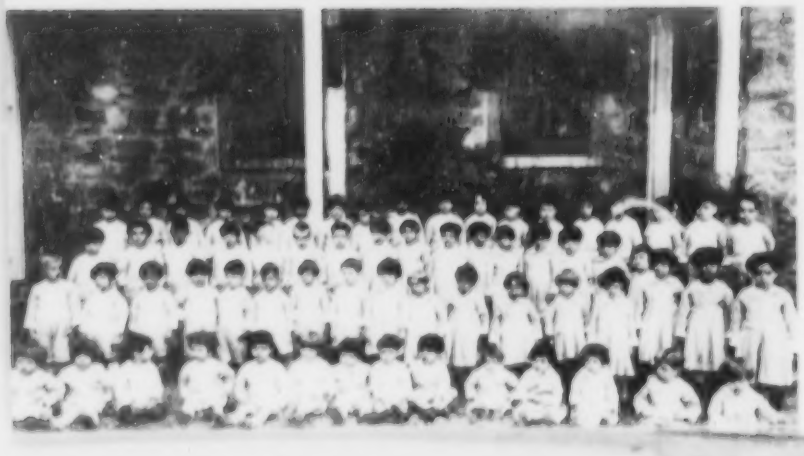
La Garderie Saint-Enfant Jésus est fondée en 1919, à la demande des dirigeants des sociétés Saint-Vincent-de-Paul et de quelques citoyens influents de la ville de Montréal[1]. Ce sont les sœurs Franciscaines Missionnaires de Marie qui sont à l'origine de ce projet. Elles n'en sont pas à leur première expérience du genre, ayant déjà mis sur pied une garderie dans le quartier Saint-Malo de Québec, quelques années plus tôt.

La garderie ouvre d'abord ses portes dans une maison privée située à l'angle des rues Saint-André et Robin; l'année suivante, elle déménage au coin des rues Saint-Dominique et Laurier. La garderie, qui comprend également une pouponnière, accueille au début une soixantaine d'enfants dont la mère travaille à l'extérieur du foyer, est malade ou surchargée par une

1. La garderie Saint-Enfant Jésus porte aujourd'hui le nom de Garderie Notre-Dame des Prés.

Les enfants de la garderie Saint-Enfant Jésus revêtus du costume fabriqué par les religieuses

Archives des sœurs Franciscaines Missionnaires de Marie



besogne trop lourde. À l'heure du dîner, elle offre des repas à un sou aux écoliers dont la mère est absente. Elle fonctionne sept jours par semaine et organise aussi des activités récréatives pour les enfants durant la fin de semaine. Toutefois, même s'ils sont majoritaires, la garderie n'accueille pas que les enfants pauvres du quartier Mile-End. Certains parents y envoient leurs enfants à cause de la formation qu'on y donne (initiation à l'école primaire, éducation sensorielle, exercices de vie pratique). Ainsi, dès le départ, les fondatrices ont des préoccupations éducatives; l'une d'entre elles a d'ailleurs étudié avec Maria Montessori, la célèbre pédagogue italienne.

Par ailleurs, la métropole subventionne en partie la garderie en lui accordant deux cents par jour par enfant. Quant aux parents, ils doivent débourser une modique somme par semaine; mais ils ont droit à la gratuité lorsqu'ils ne peuvent pas payer. Évidemment, les sources de financement ne permettent pas de couvrir toutes les dépenses: entretien de la bâtisse, chauffage, éclairage, nourriture, etc. Les religieuses font du porte à porte pour vendre les menus objets qu'elles fabriquent; des dames patronnesses organisent des manifestations publiques pour réunir des fonds (bazars, tombolas, concerts bénéfices, parties de cartes, soirées dramatiques, etc.).

Et la vie quotidienne à la garderie se déroule suivant un horaire bien établi. Entre les repas, les collations et la sieste, les activités physiques côtoient les activités intellectuelles. À la garderie Saint-Enfant Jésus, comme dans les salles d'asile ou à la *Montreal Day Nursery*, on enseigne aux enfants les bonnes manières, la propreté, la discipline et l'obéissance. Ces propos rapportés par une rédactrice de la revue *La Canadienne* qui visita la garderie Saint-Enfant Jésus en 1921 nous le démontrent:

> À l'heure du repas, la joyeuse troupe enfantine défile au pas militaire, pour se ranger deux à deux et recevoir sur leur petit bras, le tablier bavette à carreaux bleus et blancs pour les petites

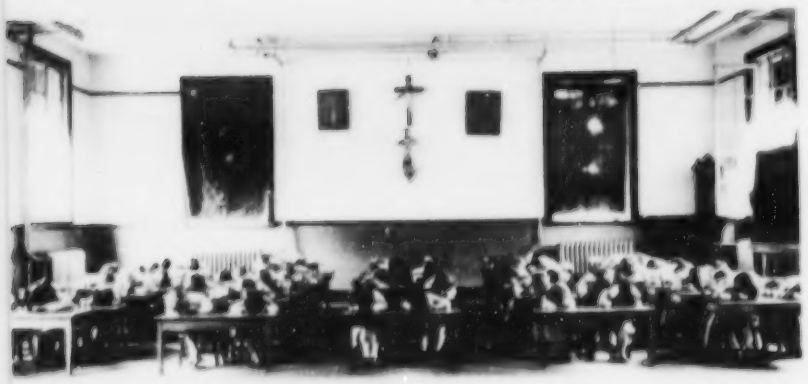
filles, blancs et rouges pour les petits garçons. Au second signal, chaque enfant met son tablier, les plus petits aidés par les plus grands, et pendant que la sœur marque la mesure, ils défilent devant elle pour venir s'assoir aux tables basses, où un couvert : assiette, cuillère, gobelet, indique leur place. (...) Tout se passe dans le plus grand calme, la question est résolue : c'est les mains derrière le dos que les enfants voient leurs assiettes se remplir jusqu'au bord[3].

D'autre part, il semble bien que, depuis le milieu de 19e siècle, les difficultés financières aient toujours été l'apanage des garderies. En 1929, le Congrès des œuvres sociales et charitables se tient à Montréal. Les deux promotrices de la garderie Saint-Enfant Jésus y présentent leurs rapports et y exposent les besoins en matière de garderies. Elles réclament aussi l'ouverture de pouponnières et de centres pour recevoir les élèves des

3. Archives des sœurs Franciscaines Missionnaires de Marie.

À la garderie Saint-Enfant Jésus, vers 1930, les enfants font la sieste assis à leur pupitre.

Archives des sœurs Franciscaines Missionnaires de Marie



écoles primaires dont les mères ne sont pas à la maison avant six heures du soir en raison de leur travail à l'extérieur du foyer. Soeur Marie-Clairina tente également de persuader les pouvoirs publics d'accorder un certain budget à la garderie Saint-Enfant Jésus. Il en coûterait moins cher, dit-elle, de financer une garderie que de financer un orphelinat...

On est à la veille de la crise économique, et les demandes se font pressantes pour une intervention étatique dans le domaine social.

2- Quand l'État se mêle des Affaires sociales

De la Commission Montpetit... à l'adoption de la loi de l'assistance aux mères nécessiteuses (1937)

La crise économique de 1930 entraine une augmentation du chômage et la paupérisation croissante de nouvelles couches de la population. Les quelques mécanismes antérieurs d'assistance se révèlent alors impuissants pour venir en aide à ceux et celles qui sont dans le besoin. Devant l'ampleur du problème et les pressions qui surgissent de toutes parts, le gouvernement doit modifier sa politique de non-intervention dans les affaires sociales.

Ainsi, la Commission des assurances sociales de Québec, instituée par le gouvernement provincial en 1930 et présidée par Édouard Montpetit, reconnait-elle que les institutions privées de charité et les communautés religieuses ne peuvent plus répondre aux nouveaux besoins engendrés par la crise économique et la pauvreté grandissante. Par exemple, certains témoins entendus à la Commission soutiennent que de nombreux enfants sont laissés sous la surveillance de la fillette la plus âgée ou chez des voisins pendant que la mere travaille. Pour parer à ce problème, la Commission Montpetit recommande au gouvernement de subventionner la création de maternelles et de garderies.

Cependant, le travail des femmes mariées, quoique encore marginal, est largement critiqué à l'époque. Quant à la garde des enfants en dehors du milieu familial, elle est peu répandue, voire impopulaire chez les francophones. Dans l'optique de la Commission Montpetit, la mise sur pied de garderies n'a de raison d'être que pour les cas d'extrême nécessité. Proclamant que l'éducation maternelle est la plus valable pour l'enfant, la

Commission recommande aussi une forme d'assistance aux mères nécessiteuses qui consisterait à leur verser une pension mensuelle. Sept provinces sur neuf avaient déjà adopté une telle loi au Canada.

Cette demande de la Commission Montpetit pour venir en aide aux mères dans le besoin est mise en veilleuse par le gouvernement libéral d'Alexandre Taschereau. La loi n'est votée qu'en 1937 par le gouvernement de Maurice Duplessis, qui, toutefois, y ajoute un certain nombre de clauses supplémentaires restreignant de ce fait les conditions d'admissibilité des bénéficiaires. Ainsi, sont exclues du programme les immigrantes, les femmes séparées, divorcées ou dont le mari est en prison, les mères célibataires ou celles qui n'ont pas une « bonne conduite morale ».

L'objectif de la loi est on ne peut plus clair : « Nous voulons que la mère reste au foyer pour garder et élever ses enfants au lieu de les disperser aux quatre coins de la province ». Le programme vise donc à décourager les mères de participer au marché de l'emploi sous prétexte que leurs enfants doivent recevoir une éducation « normale » à la maison. La recommandation de la Commission Montpetit à l'effet que les pouvoirs publics encouragent la création de garderies n'a pas eu de suite. Et pourtant, quelques années plus tard, les restrictions morales envers les mères qui travaillent à l'extérieur du foyer s'atténuent... pour un temps tout au moins. On a besoin des femmes dans les usines d'armements et « qui dit effort de guerre, dit effort de garde... »[6]

Les garderies de guerre (1942-1945)

Lors du dernier conflit mondial, le manque de main-d'oeuvre masculine, ainsi que les exigences de l'effort de guerre ont entraîné une augmentation croissante du nombre de femmes

6. L'expression est de Michèle Gélinas dans un article intitulé « Une histoire de garderies » publié dans *La Gazette des femmes*, vol. 5, no. 1, mai-juin 1983, p. 21.

sur le marché du travail salarié. Ainsi, en 1944, plus du quart de la main-d'oeuvre est-elle féminine. Beaucoup de ces travailleuses investissent des emplois traditionnellement réservés aux hommes: soudeuses, mécaniciennes, électriciennes, ouvrières dans les industries de fabrication d'avions et de chars d'assaut, etc. Plusieurs délaissent les métiers dits féminins (infirmières, institutrices, services dans les hôtels, les restaurants, les buanderies...) attirées par les salaires plus alléchants qu'offrent les usines de guerre.

Le Service national sélectif, chargé par le gouvernement fédéral de mobiliser la main-d'oeuvre canadienne, oriente d'abord ses campagnes de recrutement vers les jeunes femmes célibataires. Mais peu à peu, il se voit contraint d'inciter les femmes mariées sans enfants, puis les mères de famille à occuper des emplois rémunérés.

En juillet 1942, le gouvernement libéral de MacKenzie King met sur pied un programme axé sur la création de garderies à l'intention des enfants dont la mère est engagée dans un travail reconnu comme essentiel à l'effort de guerre. Ce système prévoit un partage des frais entre l'État fédéral et les provinces, les deux niveaux de gouvernement devant chacun s'engager à assumer 50% du déficit d'exploitation. Les parents, quant à eux, doivent débourser 35 cents par jour pour le premier enfant et 25 cents pour les suivants. Deux provinces seulement acceptent de conclure l'entente avec le gouvernement fédéral, l'Ontario et le Québec (les deux provinces les plus industrialisées), les autres affirmant ne pas avoir besoin d'un tel service.

Évidemment, comme il s'agit d'une mesure d'urgence, on n'a pas l'intention de rendre les garderies accessibles à toutes les mères qui travaillent. Le programme fédéral-provincial réserve donc 75% des places aux enfants dont les mères travaillent dans les industries de guerre.

Cette restriction soulève des protestations, particulièrement en Ontario. On estime en effet que cette mesure est discrimina-

ans, et 42 centres de soins de jour, pour les écoliers de six à seize ans. Ces centres, qui peuvent être comparés à ce que l'on appelle aujourd'hui un service de garde en milieu scolaire, offrent des repas chauds le midi, accueillent les enfants après les heures de classe et occupent les jeunes durant les vacances d'été.

Mais au Québec, seulement six garderies voient le jour, toutes situées dans la ville de Montréal. De ce nombre, deux s'adressent aux enfants francophones; les quatre autres sont destinées aux catholiques irlandais, aux anglophones protestants et aux Juifs. Contrairement à la province voisine, le Québec n'a pas établi de programme pour les enfants d'âge scolaire.

Par ailleurs, comme on pouvait s'y attendre, il y a une forte opposition au Québec de la part de l'élite cléricale et nationaliste. La mise sur pied de garderies est perçue comme une intrusion de l'État dans les affaires de la famille. On lance même une croisade contre « ce projet de couleur soviétique qui entasse les enfants dans des parkings » ou des « cages » et leur prodigue une « éducation mécanique »[7]. Le travail des femmes mariées est condamné et tenu responsable de la délinquance juvénile ainsi que de l'augmentation du nombre d'enfants abandonnés. Certains nationalistes vont même jusqu'à prétendre que le travail rémunéré des femmes constitue un complot du gouvernement fédéral pour briser la famille et la nation canadienne-française.

Geneviève Auger et Raymonde Lamothe citent à cet effet les paroles d'une chanson qui dénonce le travail des mères de famille pendant la guerre. Sur l'air de « Marianne s'en va-t-au moulin », on chante :

---

7. Geneviève Auger et Raymonde Lamothe, *De la poêle à frire à la ligne de feu. La vie quotidienne des Québécoises pendant la guerre '39-'45*, Montréal, Boréal Express, 1981, p. 127.

Madame arrive tard le soir (bis)
Et les enfants batt'nt le trottoir. (bis)
Et c'est là qu'ils s'élèvent
Quand c'n'est pas là qu'ils crèvent.
Il nous en fait de beaux chérubins
Le travail fé ainin"

Cette campagne dirigée contre le travail féminin salarié et les garderies gouvernementales a un impact certain auprès de la population francophone du Québec. Par exemple, une des deux garderies destinées aux francophones doit fermer ses portes, faute de clientèle. Pourtant, plusieurs mères de famille se retrouvent sur le marché du travail durant la Deuxième Guerre mondiale. Encore une fois, elles doivent recourir à la traditionnelle garde en milieu familial qui, du reste, dans bien des cas, est assumée gratuitement.

Cependant, si les francophones n'utilisent pas beaucoup les garderies pendant la guerre, il en va tout autrement pour les anglophones et les immigrantes qui se voient souvent contraintes d'inscrire le nom de leurs enfants sur des listes d'attente, faute de places disponibles. C'est pourquoi, en septembre 1945, lorsque le gouvernement du Québec annonce que les subventions seront coupées le mois suivant, les parents usagers de ces garderies signent une pétition qu'ils font parvenir à Québec. Un certain nombre d'associations, dont la *Protestant Welfare Federation*, la *Federation of Catholic Charities*, le *Montreal Council of Special Agencies* et la *Montreal Association of Protestant Women Teachers*, protestent auprès du gouvernement provincial contre cette coupure de subventions aux garderies gouvernementales. Mais, fidèle à lui-même et peu préoccupé des législations sociales, Maurice Duplessis, Premier ministre du Québec, ferme les garderies.

Au Québec, il faudra patienter jusqu'à la fin des années 1960 avant que le gouvernement n'intervienne à nouveau dans

---

Ibid., p. 133.

le domaine des services de garde à l'enfance. Par contre, en Ontario, sous les pressions des responsables des garderies et des parents, le gouvernement prend la relève et remplace l'entente conclue avec le gouvernement fédéral par une législation provinciale en mars 1946.

Une fois la guerre terminée, les femmes sont invitées à retourner à leur foyer pour remplir leur triple rôle d'épouse, de mère et de ménagère. Malgré cela, leur participation à la main-d'oeuvre salariée ne cesse de s'accroître, entre autres à cause de la proportion d'immigrantes nouvellement arrivées. Ces femmes se voient souvent dans l'obligation de rejoindre le marché du travail afin d'assurer abri et pain quotidien à leur famille. Le problème de la garde des enfants est donc toujours présent et sans solution immédiate.

Il y a évidemment les garderies privées, mais le gouvernement provincial ne les supervise en aucune façon et il semble que, dans plusieurs cas, le service laisse à désirer. C'est du moins ce que laissent entendre certains mémoires présentés à la Commission d'assurance-maladie de Québec en 1944 et qui se penche sur la mauvaise situation faite à l'enfance. Par exemple, la Fédération provinciale du travail du Québec dépose le fait que plusieurs enfants, dont certains en très bas âge, soient décédés dans les garderies privées à Montréal « pour cause de négligence ». Elle demande donc au gouvernement du Québec de placer les garderies privées sous la surveillance du ministère de la Santé et du Bien-être social, de définir des règlements et d'émettre des permis d'opération. Encore une recommandation qui demeurera lettre morte, puisque Duplessis, qui reprend le pouvoir en 1944, dissout la Commission.

En 1950, selon une étude menée par Doris Johnson, il y a à Montréal 27 garderies privées[9]. Il s'agit parfois de pensions qui

9. Doris Johnson, *Des facteurs d'admission en garderie de jour*, thèse de service social, Université de Montréal, 1950, 64 p.

gardent les enfants à la semaine. Elles relèvent, à cette époque, du Service de santé de la ville de Montréal et accueillent une clientèle composée principalement d'anglophones et de néo-canadiens. À part ces garderies privées, il y a toujours en 1950 la *Montreal Day Nursery* et quelques garderies gérées par les communautés religieuses pour les enfants issus de milieux défavorisés. Ce sont les garderies Saint-Enfant-Jésus, Sainte-Anne et celle des *Sisters of Social Service* fondée par des religieuses hongroises en 1942 et destinée prioritairement aux petits néo-canadiens.

Ainsi, presque cent ans après la mise sur pied des premières salles d'asile, les garderies sont toujours classées dans la catégorie des œuvres d'assistance et relèvent d'initiatives privées ou de communautés religieuses.

Dix ans plus tard (1943), une autre façon originale de faire la sieste à la garderie Saint-Enfant-Jésus.
Archives nationales du Québec

L'aide gouvernementale à la famille, oui, mais à quand les garderies?

En 1945, plutôt que de poursuivre son programme de financement des garderies, le gouvernement fédéral décide de verser aux mères des allocations familiales. Est-ce pour mieux faire accepter la fermeture des garderies? La question se pose puisqu'on reconnait que le salaire du père n'est pas toujours suffisant pour répondre aux besoins de la famille. Les montants alloués se veulent donc une contribution au coût d'entretien matériel de l'enfant, de la naissance à seize ans.

Au Québec, les allocations familiales soulevent un tollé de protestations. Maurice Duplessis en tête, les nationalistes conservateurs et le clergé se donnent la main pour dénoncer le nouveau projet. Ils prétendent que le gouvernement fédéral intervient dans un champ de juridiction provinciale et y voient une menace pour l'autonomie du Québec. Qui plus est, ils désirent que les bénéficiaires soient les pères, administrateurs et chefs de famille, car, en vertu du Code civil, les femmes mariées sont considérées comme mineures aux yeux de la loi.

Le gouvernement fédéral qui prévoit verser les chèques au nom de la mère doit essuyer les critiques des juristes québécois qui déclarent anticonstitutionnelle la Loi des allocations familiales. Devant cette opposition, le gouvernement fédéral cède, et pour le Québec contrairement aux autres provinces canadiennes, il fait préparer les chèques au nom du père. Mais les regroupements féministes ne l'entendent pas de cette façon, eux qui réclament depuis plusieurs années que des allocations familiales soient versées aux mères, indépendamment de leur fortune et de leur état matrimonial. Thérèse Casgrain organise une campagne de publicité à la radio et dans les journaux sur cette question. Elle se rend même auprès du Premier ministre fédéral, Mackenzie King, pour le persuader de modifier sa position. Elle aura finalement gain de cause en juillet 1945 alors que les premiers

chèques d'allocations familiales seront versés aux mères, comme dans le reste du Canada.

Parallèlement à l'adoption de cette mesure, on assiste, après la Seconde Guerre mondiale, à une hausse de la natalité. C'est le *Baby boom* de l'après guerre. La société se modernise, la télévision fait son entrée dans les foyers québécois et mobilise les enfants quelques heures par semaine. C'est bientôt l'époque de Bobino, de la Boîte à surprise... et des samedis matins avec maman Fonfon (Claudine Vallerand) qui a d'ailleurs fondé une école maternelle à Montréal en 1938. Pour la mère, ces quelques heures de répit lui permettent de vaquer à ses occupations quotidiennes, car il faut bien se le dire, si en milieu urbain les femmes ont moins d'enfants dans les années 1950, cela ne diminue pas pour autant leurs tâches domestiques. Plusieurs éléments contribuent toujours à faire de la mère l'unique responsable de l'entretien de la maison et de la garde des enfants: la dislocation partielle des réseaux d'entraide traditionnels, l'éloignement du père à son travail et son absence face à ses enfants, la fréquentation scolaire devenue obligatoire qui allonge la période de dépendance des jeunes face aux adultes... Ainsi donc, depuis l'industrialisation et en dépit de la réduction progressive de la taille des familles, l'éducation des enfants et les activités domestiques demeurent encore des occupations à temps plein pour la majorité des femmes mariées.

Et les politiques sociales sont établies en fonction de cette vision étroite de la famille qui ne reconnaît que le travail du conjoint salarié. Ainsi, en 1954 avec l'établissement de l'impôt sur le revenu au Québec, un système d'exemptions fiscales est prévu qui permet au salarié de bénéficier d'une réduction d'impôt pour chaque dépendant. Cette mesure, si elle tient compte de la personne qui est chargée du travail domestique et de la garde des enfants, ne profite toutefois qu'à la personne qui travaille à l'extérieur du foyer, généralement le père. Ce qui fait

dire à plusieurs que l'exemption fiscale finance dans une certaine mesure la garde des enfants par leur mère.

Au début des années 1960, à la faveur de ce qu'on a appelé la Révolution tranquille, l'État se voit assigner un nouveau rôle d'intervention dans le domaine social. Il récupère les champs d'intervention autrefois confiés à l'Église et à l'entreprise privée et prend graduellement en charge les hôpitaux, les écoles et les institutions d'assistance. Dans le domaine qui nous préoccupe, le ministère de la Famille et du Bien-être social définit une nouvelle politique de l'enfance qui insiste cette fois sur la primauté de la famille comme milieu éducatif pour l'enfant. Il faut se rappeler qu'en 1960, il existe encore six crèches et cinq orphelinats au Québec[10]. On veut décentraliser ces services et favoriser plutôt l'implantation de petits centres au sein desquels pourrait régner une atmosphère familiale.

Par ailleurs, les transformations socio-économiques que connaît le Québec, conjuguées à une diminution du pouvoir de l'Église et à une scolarisation plus poussée ont une incidence directe sur la vie des femmes. En 1966, la fondation de l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS) et de la Fédération des femmes du Québec (FFQ) marque la recrudescence du mouvement féministe sur la scène publique. Cette dernière association a d'ailleurs inscrit, dès sa formation, la création de garderies d'État dans sa liste de revendications. Il faut dire qu'avec le gonflement du secteur tertiaire, on retrouve un plus grand nombre de femmes mariées sur le marché du travail salarié. Néanmoins, l'opinion publique ne semble pas encore très préoccupée par la question des garderies. De fait, le préjugé couramment répandu à l'époque veut que si la femme mariée travaille à l'extérieur du foyer, elle le fasse en autant que cela ne nuise pas à son activité première, celle de mère de

10. Les crèches sont des institutions de placement pour les enfants âgés de 0 à 5 ans inclusivement alors que les orphelinats accueillent les enfants de 6 à 18 ans.

famille. Et les femmes qui vivent quotidiennement le problème sont aux prises avec le dilemme suivant : être une bonne mère de famille et une travailleuse compétente. Travailler à l'extérieur, sans que cela ne paraisse à la maison... pour ne pas déranger l'ancien ordre des choses....

Vers l'élaboration d'une politique sur les services de garde (1968-1974)

La Commission Bird demande des garderies

En 1967, le gouvernement fédéral forme une Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, plus communément appelée Commission Bird, du nom de sa présidente, Florence Bird. Partout au pays, les associations féminines se font entendre et réclament des améliorations (égalité des chances entre les hommes et les femmes au niveau des emplois et des salaires, ouverture de programmes éducatifs aux femmes, modifications des lois sur le divorce, etc.). Parmi les réformes proposées, la création d'un réseau de garderies publiques ressort comme une priorité. La Commission Bird considère en effet que le droit des femmes au travail rémunéré ne veut rien dire si on ne leur donne pas les moyens concrets pour rendre ce droit effectif.

En conséquence, la garde des enfants est cette fois abordée sous un angle nouveau. Les commissaires reconnaissent qu'il s'agit d'une responsabilité que doivent se partager la mère, le père et la société: « à moins que l'on accepte l'idée de ce partage, et qu'on ne le réalise concrètement, la femme ne peut obtenir l'égalité à laquelle elle a droit ».

Voilà une position qui est loin d'être partagée à l'époque par le gouvernement du Québec qui considère que la garde des enfants est la responsabilité exclusive des parents et qui assimile les garderies à de l'aide sociale. Comme le signale Marie-Paul Dandois, responsable des Services d'auxiliaires familiales au ministère de la Famille et du Bien-être social en 1968, « la garderie était socialement acceptée dans certaines situations: la mère malade, la mère débordée par sa tâche, la mère de famille

nombreuse, la mère abandonnée. L'enfant ne devait sortir du cercle familial qu'au moment d'aller à l'école »[11].

Publié en 1970, le rapport Bird n est d'ailleurs pas unanime sur la question des garderies et deux commissaires enregistrent leurs désaccords. Cela démontre à quel point le sujet prête à controverse à l'époque. Cependant, il a l'avantage de placer le débat sur la scène publique et de démontrer le besoin imminent de garderies à l'échelle du pays. Considérant que le Canada est très en retard sur les autres pays occidentaux dans ce domaine, la Commission recommande différents types de services de garde : pouponnières, garderies de jour, garderies en milieu de travail, garde en milieu familial, maternelles, centres pour recevoir les écoliers pendant les heures de travail des parents. Elle demande aussi que le gouvernement fédéral prenne des mesures conjointement avec les provinces pour adopter une loi sur les garderies en vertu de laquelle les frais seraient partagés entre Ottawa et les provinces.

Des interventions gouvernementales timides

À la fin des années 1960, dans plusieurs milieux, les remises en question sont à l'ordre du jour. Les groupes populaires oeuvrant dans les quartiers défavorisés de Montréal se radicalisent et mettent sur pied leurs propres services à la population : cliniques médicales, cliniques juridiques, comptoirs alimentaires, etc. Plusieurs de ces groupes s'adressent d'ailleurs essentiellement aux femmes : ménagères, assistées sociales, mères célibataires, chômeuses et travailleuses.

Du côté des associations féminines, il y a aussi radicalisation. Le Front de libération des femmes du Québec (FLF) voit le jour en 1969 et dès l'année suivante, il forme la cellule « garderie » qui revendique des garderies d'État ouvertes 24

11. « Entrevue avec Marie-Paul Dandois » dans *Petit à Petit*, Office des services de garde à l'enfance, vol. 1, no. 1, mai 1982, p. 13.

heures par jour et 7 jours par semaine. En un sens, comme nous le verrons, un certain nombre de garderies mises sur pied dans le cadre des projets Perspectives jeunesse et Initiatives locales en 1972, se situent dans le prolongement des activités amorcées par les groupes populaires et le FLF.

Parallèlement à cela, dans le milieu éducatif et au sein de plusieurs organismes communautaires, l'argumentation en faveur des garderies se développe. Il ne s'agit plus uniquement d'un besoin pour la mère au travail, mais aussi d'un besoin pour l'enfant. De nouvelles recherches sur la petite enfance renversent l'opinion couramment répandue qui veut que la séparation de l'enfant d'avec sa mère nuise à son évolution normale. De plus en plus, on parle de l'importance de la socialisation du jeune enfant en groupe. En 1968, des délégués représentant plus d'une centaine d'associations se réunissent à Montréal et forment le Comité d'organisation pour la promotion des services de garderies de jour pour les enfants dans la province de Québec. Le comité présente l'année suivante un mémoire au Premier ministre Jean-Jacques Bertrand qui lui demande d'instituer « des garderies non confessionnelles subventionnées par des taxes et d'octroyer des subsides aux garderies existantes. » La Fédération des femmes du Québec présente également une recommandation semblable au gouvernement provincial.

Malgré ces demandes, les interventions gouvernementales demeurent timides. En 1968, la Direction de l'agrément du ministère de la Famille et du Bien-être social est chargée d'émettre des permis aux garderies existantes. La même année, le ministère décide également de subventionner dans le cadre d'une expérience pilote quelques garderies situées dans des quartiers défavorisés de Montréal. Il y a aussi les ministères de l'Education et de l'Immigration qui interviennent dans le secteur des services de garde, le premier pour étendre le réseau des maternelles et de prématernelles publiques et le second en subventionnant quelques garderies sur l'Île de Montréal dans le

but de faciliter l'intégration des petits immigrants au milieu francophone.

Outre les quelques garderies qui reçoivent une subvention de l'État, on retrouve en 1969, cinquante-huit garderies privées, toujours destinées majoritairement à la population anglophone et immigrante. En 1971, plusieurs de ces garderies se regroupent au sein de l'Association des propriétaires de garderies privées du Québec.

D'autre part, en janvier 1971, le Conseil des ministres du Québec constitue un comité interministériel pour étudier la question des garderies et celle de l'exemption fiscale à la mère qui travaille hors du foyer. Six mois plus tard, le comité remet son rapport qui définit les types de services à offrir et les exigences que le gouvernement doit avoir dans l'établissement de ces services. On y dénote la situation précaire dans laquelle se trouvent plusieurs jeunes enfants placés en garderie à cause du manque d'espace, d'un matériel éducatif insuffisant et de la formation inadéquate du personnel.

Il devient donc urgent de définir des normes afin que le gouvernement puisse assurer un meilleur contrôle sur la qualité des services. Le comité propose aussi la mise sur pied d'un réseau de garderies de jour subventionnées par l'État afin d'accroître l'accessibilité aux clientèles jugées prioritaires, c'est-à-dire les enfants handicapés ou issus de milieux défavorisés et connaissant des problèmes familiaux. Encore une fois, la garderie est perçue comme une forme d'assistance à la famille dans le besoin. « Il ne s'agit pas d'abord de dépanner les mères au travail », lit-on dans le rapport, « il s'agit surtout pas de créer des emplois ». Pour les mères qui travaillent à l'extérieur du foyer, le comité propose simplement un régime de crédits d'impôts pour alléger le fardeau financier de celles qui auront recours à la garderie. Cette nouvelle mesure entrera en vigueur en 1972.

Quant au financement des garderies, le comité interministériel fait remarquer que l'existence d'un réseau privé n'implique que des coûts administratifs minimes pour le gouvernement du Québec; par contre, dans le cas du réseau public, lorsqu'on s'adresse à une clientèle provenant de milieux défavorisés la province peut faire appel au régime d'assistance publique du Canada (RAPC) qui débourse 50% des coûts d'opération[12]. Comme quoi la mise sur pied de nouvelles garderies n'impliquerait pas de grosses dépenses pour le gouvernement du Québec.

L'année 1972: un point tournant

En 1972, seulement trois provinces canadiennes n'ont pas encore élaboré de normes sur la question des garderies: le Québec, l'Île du Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. Encore une fois, le Québec se retrouve à l'arrière-garde de la majorité des provinces canadiennes, même si depuis la Commission d'assurance-maladie de 1944, différentes associations sont revenues périodiquement à la charge pour demander au gouvernement de définir des normes et d'octroyer des permis d'opération aux garderies. En conséquence, le comité interministériel institué en 1971 réclame un engagement plus significatif de la province dans le secteur des services de garde à l'enfance et lui demande de définir des normes minimales d'accréditation. Cette recommandation est suivie en partie par le nouveau ministère des Affaires sociales (MAS) qui publie en 1972 un premier cahier de normes pour les garderies[13]. Les normes doivent désormais être respectées par toute garderie qui désire obtenir ou renouveler son permis d'opération, lequel devient obligatoire.

12. Le Régime d'assistance publique du Canada a été établi par le gouvernement fédéral en 1967 afin d'aider les provinces à assumer une partie des coûts de divers programmes sociaux, en autant que ceux-ci soient destinés à une clientèle spécifique et jugée admissible selon des critères établis.

13. Ces normes concernent les permis, le programme, le personnel, la santé, l'alimentation, les modalités administratives, les locaux et l'équipement.

modifie en 1972 les règlements du Régime d'assistance publique du Canada afin d'y inclure de nouveaux éléments pour le partage des frais des services de garde. Toutefois, pour être admissibles au régime, les programmes provinciaux doivent être conçus à l'intention des assistés sociaux et des familles dans le besoin.

Cependant, ce qui est déterminant pour le développement ultérieur des garderies est sûrement le financement par le gouvernement fédéral d'un certain nombre d'entre elles dans le cadre des projets Perspectives jeunesse et Initiatives locales. Ces programmes destinés à pallier au problème du chômage chez les jeunes accordent des subventions pour la mise sur pied de projets communautaires. Entre 1972 et 1974 environ soixante-dix garderies issues de telles initiatives sont mises sur pied au Québec, dont une trentaine à Montréal. Ces garderies sont au départ situées dans les quartiers populaires et se différencient des garderies privées par leur caractère non lucratif et par leur clientèle qui se compose d'enfants de familles ouvrières et assistées sociales.

Dans les garderies populaires, les parents sont invités à participer à tous les niveaux de prise de décision (direction, élaboration des programmes, critères d'admission des enfants, budget, embauche du personnel, etc.). Pour les promoteurs de ces garderies, le contrôle aux usagers témoigne d'une vision nouvelle concernant l'éducation des enfants qui ne doit pas être considérée comme la responsabilité exclusive des parents, mais plutôt comme une responsabilité collective.

Au Québec, les autorités voient d'un mauvais oeil le financement de garderies populaires par le gouvernement fédéral. Plusieurs dénoncent l'intrusion du fédéral dans un domaine qui relève de la juridiction provinciale. De plus, les garderies instituées dans le cadre des projets Perspectives jeunesse et Initiatives locales créent un nouveau besoin qui s'avérera, comme nous le verrons, difficile à combler par la suite.

Les garderies populaires : une lutte pour la survie (1972-1974)

Les garderies populaires doivent faire face à un problème de taille ; elles se voient en effet menacées de fermeture à tous les six mois à cause des renouvellements incertains de subventions. Ces garderies vivent donc dans un climat d'insécurité constant qui empêche toute planification administrative à long terme, ne serait-ce que pour louer un logement par exemple. De plus, la quasi-totalité des subventions accordées aux projets Initiatives locales doivent être consacrées aux salaires, alors qu'une faible proportion peut servir à financer les coûts administratifs et le matériel. Cela explique pourquoi certaines garderies sont logées dans des édifices non conformes aux règlements édictés par les autorités administratives et qu'elles se voient dans plusieurs cas refuser le permis provincial. Mais ce n'est pas la seule raison qui incite le gouvernement provincial à leur refuser les permis d'opération. Québec allègue qu'il ne peut octroyer de permis à des institutions qui n'ont pas de financement assuré : « pas de permis provincial sans financement assuré » dit-il, ce à quoi Ottawa répond « pas de subventions sans permis provincial ». Et voilà que les deux niveaux de gouvernement se renvoient mutuellement la balle !

L'insécurité dans laquelle vit le personnel des garderies populaires et les parents des enfants qui les fréquentent contribue à créer un climat d'insatisfaction propice à une large mobilisation. Le prétexte leur est fourni lorsque le gouvernement fédéral annonce, en décembre 1972, le retrait des subventions accordées aux projets Initiatives locales. Les garderies populaires accusent le gouvernement québécois d'avoir exercé des pressions sur Ottawa pour que les subventions aux garderies cessent. Cette dénonciation trouve même des échos en chambre, alors que Marc-André Bédard, député péquiste et membre de l'Opposition, se fait le défenseur des garderies populaires.

Durant cet intervalle, un certain nombre de garderies se regroupent et forment le Comité de liaison des garderies populaires (CLGP) afin d'assurer dans un premier temps la survie des garderies existantes. Ce comité deviendra en fait le principal interlocuteur des garderies auprès du gouvernement provincial. En décembre 1972, on assiste aux premières occupations des bureaux du ministère des Affaires sociales et des responsables des projets Initiatives locales. Les garderies populaires utilisent aussi les médias, plutôt sympathiques à la cause des garderies et lancent une campagne d'information dans la population, obligeant ainsi le gouvernement libéral de monsieur Robert Bourassa à prendre position sur la question. C'est une première victoire pour les garderies populaires puisque le MAS accepte de ne plus considérer comme nécessaire à l'obtention d'un permis, le fait d'avoir un financement assuré. Plusieurs d'entre elles obtiennent donc leurs permis et leurs subventions.

En janvier 1973, le Comité de liaison des garderies populaires devient un organisme permanent. Il se donne un journal, *le Bulletin*, afin de rejoindre de nouvelles garderies, et se fixe comme objectif à long terme « l'établissement d'un système universel de garderies populaires financées par l'État et contrôlées par les usagers ». Mais ce comité n'est pas qu'un organisme voué à la lutte des garderies, il veut aussi favoriser l'échange de matériel et les discussions pédagogiques entre les moniteurs des différentes garderies puisque la majorité d'entre eux n'ont pas de formation spécifique en éducation préscolaire.

Par ailleurs, peu de temps après sa formation, le Comité de liaison des garderies populaires rencontre le ministre des Affaires sociales, Claude Castonguay, et quelques hauts fonctionnaires du ministère et demande la tenue d'un colloque sur les garderies. Il s'inquiète en effet d'une déclaration faite par le responsable de la Division de l'évaluation des normes et de l'émission des permis du MAS: « (...) il n'est question d'aucune aide financière de la part du gouvernement provincial. Les

garderies ne sont pas dans les priorités actuelles du Ministère. Les parents doivent prendre en charge la garde et l'éducation de leurs enfants. Si les femmes veulent travailler, les parents doivent s'organiser pour que leurs enfants soient en sécurité pendant le temps du travail »[15].

De plus, des rumeurs circulent à l'effet que le gouvernement proposerait une augmentation des allocations familiales plutôt que l'octroi de subventions aux garderies. Le ministre Castonguay accepte l'idée d'un colloque, lequel se tient effectivement le 14 avril 1973. Y participent des représentants du ministère des Affaires sociales, des organismes familiaux, les garderies privées, les garderies subventionnées par le MAS et les garderies populaires. Pendant que les délégués discutent dans les ateliers, une manifestation organisée par le Comité de liaison des garderies populaires se déroule à l'extérieur. Celui-ci réussit d'ailleurs à faire voter toutes ses propositions à la plénière dont la plus importante est sûrement celle-ci : « l'établissement par les usagers d'un réseau permanent de différentes formes de garderies populaires à but non lucratif telles que : pouponnière, halte-garderie, garderie de jour, centre post-scolaire et autres, répondant aux besoins du milieu, autogérées par les parents et le personnel, subventionnées par l'Etat »[16].

Les mois de mai et novembre ramènent sur le tapis l'éternel problème des subventions accordées dans le cadre des projets Initiatives locales. Le Comité de liaison des garderies populaires mène la lutte sur deux fronts : à Ottawa, pour obtenir un financement temporaire, et à Québec, pour obtenir une législation et un mode de financement permanent. À sa demande, un comité bipartite est formé (MAS et CLGP) en vue d'étudier, entre autres, les modalités de financement pour la survie des garderies populaires. Cependant, lorsque le comité de liaison

15. *La Presse*, semaine du 11 au 17 mars 1973, p. 17. Cité dans *Le Bulletin*, no. 4, avril 1973, p. 4.
16. Comité de liaison des garderies populaires, *Le Bulletin*, no. 5, mai 1973, p. 1.

Ne faudrait-il pas faire un lien entre la femme libérée pour le marché du travail par l'instauration de garderies et la structure actuelle du marché du travail ?"

C'est la première fois que les centrales syndicales prennent position publiquement et conjointement sur la question des garderies. La CSN a cependant fait figure de pionnière à ce sujet en intégrant cette revendication dans son mémoire présenté à la Commission Bird, en 1968. À la FTQ, c'est avec la formation du comité d'étude sur la condition féminine en 1972 qu'on commence à revendiquer des services de garderie. Quant à la CEQ, elle endosse la principale revendication du Comité de liaison des garderies populaires lors de son congrès de juillet 1973. La formation du comité Laure Gaudreault à l'automne suivant l'amène d'ailleurs à faire du problème des garderies une priorité. Et la CSN emboîte le pas l'année suivante en remettant sur pied un comité semblable. Les comités de condition féminine des trois centrales syndicales participent avec les garderies populaires, le Centre des femmes qui a succédé au FLF en 1972, et l'Association pour la défense des droits sociaux, à l'organisation de la journée internationale des femmes, le 8 mars 1974. Lors de cette célébration, la lutte des garderies est largement évoquée.

Il faut dire qu'entre 1972 et 1974, le mouvement féministe prend de l'essor. Parallèlement à la mise sur pied des comités de condition féminine dans les grandes centrales, de nouvelles associations sont créées, dont deux organismes gouvernementaux : le Conseil du statut de la femme (CSF) au Québec et le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme (CCCSF) à Ottawa. Et les femmes continuent à affluer sur le marché du travail salarié ; en 1974, elles représentent 33,1% de la main-d'oeuvre. Contrairement aux années 1940, même si certains condamnent encore les mères de famille qui travaillent

---

11. Cité dans *Le Bulletin*, no. 9, janvier 1974, p. 10.

à l'extérieur du foyer, ils n'osent plus le proclamer ouvertement. Et cette fois, dans les garderies populaires, on chante :

À la maison, à l'usine, dans le quartier,
Les femmes s'organisent
Contre les gros, et pour tous les petits
Il nous faut des garderies

Le plan Bacon ou l'art d'administrer les garderies à bon compte (1974)

En mars 1974, Lise Bacon, ministre d'État aux Affaires sociales, entreprend une tournée provinciale de consultation auprès des garderies et des organismes familiaux pour discuter un document de travail intitulé *Services de garde des enfants au Québec*. Il s'agit en réalité d'une première version de ce qui deviendra par la suite le plan Bacon. Dans le document qu'elle présente aux différents organismes concernés, il est mentionné qu'il existe au Québec, à la fin de 1973, environ 250 garderies dont la grande majorité sont privées et financées entièrement par les parents des enfants qui les fréquentent. Sur ce nombre,

La ministre d'État aux Affaires sociales, madame Lise Bacon, s'adressant aux représentants du milieu des garderies

Photothèque de l'Office national du film du Canada : 75-474

environ 70 sont issues des projets Initiatives locales et 10 sont subventionnées par le MAS[18].

Ce document de travail est critiqué par plusieurs organismes parce qu'il ne prévoit pas de subventions globales aux garderies, mais plutôt une assistance financière du ministère pour les familles à faible revenu. Or, il faut savoir que, pendant que l'on prépare à Québec cette première politique gouvernementale sur le garderies, des négociations se déroulent entre le MAS et le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social afin de conclure une entente dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Ce dernier doit en effet débourser 50% des coûts du nouveau programme sur les garderies à la condition que la province réponde à ses critères d'admissibilité. Ainsi donc, la politique provinciale sur les garderies sera-t-elle établie en fonction des critères fédéraux et cela, afin de permettre au Québec de bénéficier du maximum des subventions accordées par le Régime d'assistance publique du Canada.

Et le 18 juin 1974, le ministre des Affaires sociales rend publique sa politique en matière de services de garde mieux connue sous l'appellation du plan Bacon[19]. Il s'agit en réalité d'un programme de subventions qui comporte deux volets : d'une part, une aide financière aux parents dont les enfants fréquentent une garderie et, d'autre part, une subvention de démarrage pour faciliter le développement de nouvelles garderies à but non lucratif.

Cependant, l'échelle d'admissibilité est établie de telle sorte qu'il n'y a qu'une infime minorité de parents qui peuvent en

18. Selon Marie-Paul Dandoy, il y a alors 9 garderies subventionnées par le gouvernement du Québec en 1974.

19. Ministère des Affaires sociales, *Politique en matière de services de garde*, Québec, 18 juin 1974.
Il existe évidemment plusieurs définitions de ce qu'est une politique. D'aucuns pourraient affirmer par exemple que le plan Bacon ne constitue qu'une ébauche de politique. Nous utiliserons cependant ce terme puisque c'est celui qui est employé dans les différents textes gouvernementaux.

bénéficier puisque les familles ou les deux conjoints sont payés au salaire minimum n'ont droit à aucune aide. Selon le Comité de liaison des garderies populaires, il s'agit d'une mesure pour favoriser le retour sur le marché du travail des mères chefs de famille et assistées sociales puisqu'il n'y a qu'elles qui ont droit au maximum des subventions.

Comme on peut s'y attendre, le plan Bacon fait couler beaucoup d'encre et relance même tout le débat de la responsabilité collective de la garde des jeunes enfants. Manifestement, les positions du comité de liaison et du MAS semblent irréconciliables et relèvent de deux philosophies diamétralement opposées concernant le rôle des garderies : d'une part, le comité affirme que l'éducation des enfants est une responsabilité sociale, alors que, d'autre part, les représentants du MAS prétendent que les parents sont les premiers responsables de la garde de leurs enfants et doivent jouer un rôle prépondérant dans le financement des services de garde.

Malgré ses limites, le plan Bacon constitue une étape dans l'histoire des garderies au Québec. On peut même avancer que c'est la lutte pour la survie des garderies et les nombreuses pressions exercées par différentes associations qui ont entraîné une intervention du gouvernement provincial dans ce domaine.

4- Du plan Bacon à la « politique Lazure » (1974-1980)

Les regroupements de garderies face au plan Bacon

L'Association des propriétaires de garderies privées du Québec accueille favorablement le plan Bacon, même si ce dernier entend privilégier le développement des garderies à but non lucratif. Il s'agit là, selon leurs propos, d'une « innovation capitale » puisqu'en finançant les parents, on leur laisse le libre choix de la garderie. De fait, en n'octroyant pas de subventions directes aux garderies, le MAS a su éviter de créer des ghettos pour les pauvres dans les zones grises. Ainsi, le prix exigé ne sera plus un obstacle pour l'admission en garderie privée des enfants de milieux défavorisés. Toutefois, l'Association des propriétaires de garderies privées du Québec a tout intérêt à tenir un discours qui va dans le sens de la politique gouvernementale puisque ce sont les garderies privées qui coûtent le plus cher à la province. Ottawa refuse en effet de partager les déboursés d'aide financière lorsque les enfants sont gardés dans des institutions à but lucratif.

Pour les garderies populaires il en va tout autrement, car avec le plan Bacon s'ouvre une période de transition difficile. Elles ne reçoivent plus de subventions directes et doivent augmenter la contribution financière des parents. Pendant quelques mois, le personnel doit travailler bénévolement alors que les comptes s'accumulent. À l'automne 1974, 54 des 70 garderies populaires ont déjà fermé leurs portes. Quant aux neuf garderies subventionnées dans le cadre de l'expérience pilote mise de l'avant par le MAS en 1968, elles se voient elles aussi couper les subventions et doivent s'intégrer au nouveau programme en vigueur. C'est pourquoi au mois d'octobre 1974, à

l'invitation du Comité de liaison des garderies populaires, une assemblée regroupe à Montréal les représentants de 65 garderies (garderies populaires, anciennes garderies subventionnées par Québec, garderies coopératives, nouveaux projets de garderies). On y élabore un document de recommandations à présenter au MAS et un plan d'action. De cette rencontre, naît SOS garderies qui se veut à l'origine un regroupement large de garderies à but non lucratif.

L'année 1975 est proclamée par l'O.N.U. « Année internationale de la femme ». Le mouvement féministe amorce un nouveau virage; il s'oriente de plus en plus vers un pluralisme organisationnel et idéologique. De nombreux colloques s'organisent à travers la province et débouchent sur la tenue d'un important congrès, Carrefour 1975. Cinq cents femmes y discutent de questions relatives à la condition féminine et le thème des garderies est à l'ordre du jour. Cependant, au gouvernement, on se refuse à remettre en question la problématique des garderies telle qu'établie dans le plan Bacon. Au plus, on accepte de réaménager l'échelle d'admissibilité des parents pour rendre le programme accessible à une population plus vaste. On ajoute aussi une subvention d'aménagement et l'on se propose de favoriser l'établissement de garderies en milieu de travail. Mais cela ne règle pas le problème des garderies à but non lucratif qui n'ont pas de fonds de roulement et qui vivent au jour le jour, de prêts en prêts. Les frais assumés par les parents ne leur permettent de couvrir que les coûts les plus minimes d'opération, le personnel est mal payé et l'instabilité est leur lot quotidien. Jugeant que les modifications apportées sont insuffisantes, SOS garderies relance la lutte.

En juin 1975, une conférence de presse réunit des représentants d'une douzaine d'organismes et partis politiques, dont la Ligue des droits de l'homme, les centrales syndicales et le Parti québécois, qui ensemble demandent une révision de la politique en matière de services de garde adoptée en 1974. Lise Bacon

réplique quelques jours plus tard et annonce que le programme des garderies sera réévalué. Elle parle aussi de créer un service destiné à s'occuper de l'administration de ce programme.

Le Service des garderies du MAS est effectivement créé en septembre 1975 et Paul Angers en assume la responsabilité. Il a pour tâche de favoriser l'implantation de nouvelles garderies et de fournir une aide technique aux garderies existantes. C'est aussi en 1975 que le Regroupement des garderies de la région 6C (rive-sud de Montréal) s'incorpore. Ce mouvement, qui s'est fait connaître en 1974 par les critiques qu'il a formulées au sujet du plan Bacon, maintient pendant un certain temps des liens

En juin 1975, plusieurs garderies populaires sont menacées de fermeture. SOS garderies réclame des fonds pour assurer la survie des garderies de la région de Montréal.

Photo : Alain Chagnon

avec SOS garderies. Cependant, les membres du regroupement préfèrent axer leur lutte sur des problèmes spécifiques plutôt que de se mobiliser autour de la revendication générale pour le réseau universel et gratuit.

Durant cet intervalle, SOS garderies se radicalise. Le mouvement des garderies n'échappe pas aux tensions qui se font jour dans plusieurs organismes populaires à l'époque. Après plusieurs mois de bilan, SOS garderies tient son premier congrès en octobre 1976, et propose une nouvelle orientation qui lie la lutte des garderies à celle pour le socialisme. Désormais, SOS garderies ne se veut plus seulement un regroupement de garderies, mais une organisation ouverte à tous ceux et celles qui veulent lutter pour le droit aux garderies. Cela provoque une scission; un mouvement de désaffiliation s'ensuit. Même si cette position est remise en question par la suite, SOS garderies demeure une organisation dont le membership se restreint de plus en plus à la région montréalaise.

Cependant comme nous l'avons vu, l'opposition au plan Bacon s'étend bien au-delà du milieu des garderies. D'autres groupes populaires, des groupes de femmes, des syndicats manifestent aussi leur mécontentement. Dans les grands quotidiens, on fait largement état de la question. De plus en plus, le problème des garderies est au premier rang des revendications de la majorité des associations féminines.

Le Parti québécois au pouvoir : un préjugé favorable aux garderies ?

Le 15 novembre 1976, le Parti québécois remporte les élections provinciales avec un programme électoral particulièrement intéressant pour les femmes. Dans le milieu des garderies sans but lucratif, les espoirs sont grands puisque, depuis 1972, le Parti québécois défend la cause des garderies, et à plusieurs reprises certains de ses membres ont critiqué le plan Bacon. En outre, le programme du parti propose la mise sur pied d'un

réseau de services de garde gratuits, accessible à tous sans discrimination et même assorti d'un service de transport adéquat.

En mars 1977, le ministre des Affaires sociales, Denis Lazure, et la ministre des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières, Lise Payette, convoquent les représentants du milieu des garderies à une rencontre. On veut connaître leur opinion sur les politiques en matière de garderies, les difficultés rencontrées et les solutions envisagées. Monsieur Lazure informe aussi les personnes présentes à la réunion que si elles veulent se regrouper, elles pourront obtenir des subventions. Pendant six mois, les représentants des différentes régions du Québec se rencontrent et au mois d'octobre 1977, à Longueuil, toutes les garderies sans but lucratif sont convoquées pour jeter les bases d'un regroupement provincial. Un exécutif provisoire est créé qui a pour mandat d'établir une constitution et des règlements. Finalement, en mai 1978, le Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec (RGQ) tient son congrès de fondation.

Le ministre des Affaires sociales, monsieur Denis Lazure.

Pendant ce temps, le ministre Lazure s'attaque au dossier des garderies. Au printemps 1977, l'aide financière aux parents est augmentée ainsi que les subventions d'aménagement et d'équipement. Il annonce aussi l'octroi de subventions de démarrage aux garderies sans but lucratif qui ouvrent leurs portes dans les milieux défavorisés et institue un fonds de dépannage pour pallier les fluctuations des revenus des garderies sans but lucratif. Enfin, une subvention spéciale est accordée pour faciliter l'intégration d'enfants handicapés dans les garderies. Presque au même moment, le ministre annonce la création d'un Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance. Formé de représentants du ministère de l'Éducation, du Conseil du statut de la femme et du ministère des Affaires sociales, le comité est chargé de définir une politique d'ensemble pour organiser un réseau de services de garde mieux adapté aux besoins de la population.

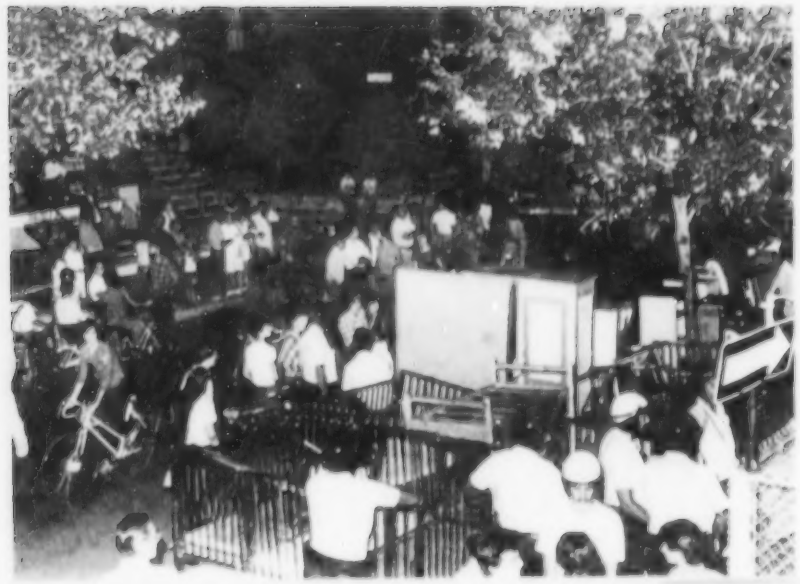
Ces nouvelles mesures s'accompagnent d'un budget en nette progression par rapport à l'année financière 1976-1977. Le budget dépensé pour les garderies passe en effet de 3,8 millions de dollars à 7,2 millions de dollars au 31 mars 1978, et la presque totalité de cette somme est consacrée à l'aide financière aux familles. Toutefois, un détail revêt une certaine importance : désormais, les chèques seront expédiés au nom de la garderie et non plus à celui du parent, comme c'était le cas depuis 1974. Cette « subvention » versée à la garderie demeure cependant fonction du nombre d'enfants d'origine modeste qui sont accueillis à la garderie.

Ces quelques changements ne suscitent pas de gros débats au sein des garderies déjà fort occupées à travailler à la formation d'un regroupement provincial. Le Regroupement des garderies de la région 6C juge cependant les mesures insuffisantes et le fait savoir au ministre Lazure. Il réclame en outre une politique globale de la petite enfance. Quant à SOS garderies, la lutte pour les locaux accapare toutes ses énergies.

La lutte pour les locaux

Toutes les garderies ont connu à un moment ou l'autre des problèmes de logement. Cependant pour celles qui sont installées dans des écoles désaffectées de la région de Montréal, le problème prend une dimension particulière. En effet, les parents et le personnel de ces garderies ont dû mener beaucoup de front temps pour réorganiser les locaux scolaires et les transformer en garderies. Ils acceptent donc mal les hausses successives de loyer et réclament une politique de logement dans ce domaine.

En mars 1977, SOS garderies manifeste à une réunion de la Commission des écoles catholiques de Montréal (CECM) dans le but de réclamer la gratuité des locaux dans des écoles



même expulsée de ses locaux par les policiers au mois d'août 1978. Elle les réintégrera à l'automne, une fois la grève terminée, mais recevra peu de temps après un avis de non renouvellement de bail parce que la CECM a décidé de vendre l'édifice. Triste période pour la garderie Soleil du Quartier qui se relève à peine d'une longue lutte!

Pour SOS garderies, la lutte pour le financement des locaux s'inscrit dans une stratégie à long terme. En effet, par le financement des locaux, SOS vise la consolidation du réseau des garderies. En définitive, personne ne pourra nier que la lutte pour les locaux a réussi à sensibiliser la population et le gouvernement au problème du logement, et les pressions multiples exercées par SOS garderies à ce niveau sont en partie responsables de l'élaboration d'une politique de logement pour les garderies aujourd'hui[20].

La nouvelle « politique Marois/Lazure » (1978)

En 1977, la situation des garderies n'est guère reluisante. Le nombre de places dans le réseau est toujours très limité par rapport aux besoins puisqu'il n'y a que 11 030 places dans 258 garderies. Sur ce nombre, la majorité des places ne sont disponibles que pour les enfants de plus de deux ans et il n'existe pratiquement pas de pouponnières pour les moins de deux ans. Or, les besoins de garde pour les enfants dont les parents exercent une activité rémunérée sont évalués à 150 000 enfants de 0 à 5 ans et à 180 000 enfants de 6 à 12 ans[21]. Le tableau 2 nous indique toutefois que le nombre de places en garderie évolue lentement... au fil des ans:

20. Rappelons que le conflit des locaux reprend en 1980 alors que 13 garderies de la région de Montréal font la grève des loyers. Ce conflit ne se réglera d'ailleurs qu'en 1983.

21. Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance. *Rapport*. Québec, Éditeur officiel, février 1978, 126 p.

Tableau 2
Nombre de garderies et nombre de places en garderie entre 1976 et 1980

Année*	Nombre de garderies	Nombre de places
1976	220	9 596
1977	258	11 030
1978	304	13 271
1979	346	15 379
1980	381	17 483

* Données recueillies au 31 mars de chaque année.

Ce tableau comprend les garderies à but lucratif et sans but lucratif. Notons, cependant, que ces dernières passeront d'environ 50% à 78% de tous les établissements entre 1976 et 1980.

Nous avons volontairement omis les chiffres qui précèdent l'année 1976 parce qu'avant cette date, les statistiques regroupent indifféremment tous les types de services qui reçoivent des enfants d'âge préscolaire et qui obtiennent des permis de garderie comme les jardins d'enfants, les maternelles, etc.

Source : Ghislaine Desjardins et Eric Aissène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, Office des services de garde à l'enfance, Longueuil, 1984.

Ainsi donc, la grande majorité des enfants sont gardés dans des conditions mal connues et nullement soumises à un contrôle gouvernemental. La garde à domicile semble être, de loin, encore la plus utilisée au Québec.

Mentionnons par ailleurs que le rapport du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance paraît en février 1978. Cependant, il est gardé sous clef et ne sera rendu public qu'au moment de l'annonce de la nouvelle politique sur les garderies à l'automne suivant. Les nombreuses consultations prévues pendant les travaux du comité et lors de la sortie du rapport n'auront pas lieu, réduisant ainsi la portée du document. La même année, le Conseil du statut de la femme publie aussi son célèbre manifeste *Pour les Québécoises : égalité et indépendance*. Il s'agit de l'ensemble de la politique du CSF sur la condition féminine au Québec. Sur la question des garderies, le CSF se dit d'accord avec l'essentiel des recommandations du

Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance.

Contrairement à certains organismes qui demandent un réseau de garderies gratuites, le CSF et le comité interministériel rejettent cette solution parce qu'elle favorise uniquement les familles qui recourent à ce type de services de garde. De plus, les parents qui optent pour la garde en milieu familial ne sont pas éligibles à une aide financière. Selon le CSF et le comité interministériel, la garde des enfants relève d'abord de la famille et le rôle de l'État en est un de support, celui-ci consistant à aider les parents sur le plan financier et au niveau de l'accessibilité aux services.

Le gouvernement du Parti québécois ne semble pas prêt à suivre toutes les recommandations du comité interministériel. Il préfère dans un premier temps évaluer la dimension financière de la nouvelle politique et la responsabilité administrative du dossier. Le ministre d'État au développement social, Pierre Marois, est alors chargé de finaliser le contenu de cette politique sur les services de garde.

En octobre 1978, le Conseil des ministres entérine les recommandations du ministre Pierre Marois et le Québec se voit ainsi doté d'une nouvelle politique sur les services de garde dont les principes essentiels sont les suivants: 1. les parents ont le choix du mode de garde qui convient le mieux à leurs besoins et leurs aspirations; 2. le système de garde est financé conjointement par les parents, selon leurs revenus, et par l'État; 3. la diversification des modes de garde incluant notamment l'organisation de services de garde en milieu familial et de services pour les jeunes enfants d'âge scolaire. De plus, conformément à l'idéal qui anime le Service des garderies du MAS à l'époque, la nouvelle politique entend privilégier le développement des corporations à but non lucratif avec la participation des parents usagers à la garderie.

La nouvelle politique se traduit dans les faits par une augmentation du budget prévu qui se chiffre à 13,5 millions de dollars. Encore une fois, l'aide financière aux familles est indexée; de plus, on accorde une subvention au fonds de roulement de la garderie égale à 15% de l'aide totale accordée aux parents pour les garderies dont les parents sont majoritaires au conseil d'administration; une aide spéciale est aussi octroyée aux garderies ayant un minimum de trois ans d'existence pour les aider à renouveler l'équipement ou à aménager les locaux; enfin, un budget de 400 000 $ est prévu pour expérimenter de nouveaux modes de garde (garde en milieu familial supervisée, par exemple). Au même moment, le ministre d'État au développement social annonce qu'à compter du 1er avril 1979, « le budget des garderies atteindra 22 millions de dollars, soit sept fois plus qu'au 15 novembre 1976 ». Notons cependant que la publicité gouvernementale ne fait référence qu'au budget prévu pour les services de garde alors que dans les faits, ce budget n'est jamais dépensé à sa hauteur, comme le démontre le tableau 3.

Tableau 3
Évolution du budget consacré aux services de garde entre 1974 et 1980

Année	Budget prévu	Dépenses réelles
1974-1975	5 millions	1,2 millions
1975-1976	5 millions	3,1 millions
1976-1977	4,8 millions	3,8 millions
1977-1978	8,4 millions	7,2 millions
1978-1979	13,5 millions	10,9 millions
1979-1980	22,5 millions	16,2 millions

Source: Ghislaine Desjardins et Eric Alsène, *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, Office des services de garde à l'enfance, Longueuil, 1984.

Cependant, si pour SOS garderies, la nouvelle politique de financement des garderies adoptée à l'automne 1978 constitue sous certains aspects un gain économique, il en va tout autrement pour le RGQ qui s'apprête à la dénoncer. Dans un tel contexte, la sortie du rapport du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance passe presque inaperçue. Les différents regroupements de garderies l'utiliseront comme document de référence dans leurs réunions internes, mais publiquement, ils s'attardent surtout à commenter la nouvelle « politique Marois-Lazure ».

Pour le RGQ et le Regroupement des garderies de la région 6C, le 15% accordé au fonds de roulement crée des disparités

Le RGQ lors du piquetage devant l'édifice du ministère des Affaires sociales à Montréal, le 7 novembre 1978, pour s'opposer à la « politique Marois-Lazure ».
Photo : Alain Chagnon

entre les garderies parce que celles qui s'adressent à une clientèle défavorisée reçoivent de plus gros montants. La nouvelle politique n'est, selon leurs propos, que « poudre aux yeux » parce que les garderies qui accueillent une population de petits salariés ne bénéficient pas de fonds supplémentaires pour améliorer la qualité des services et le salaire de leur personnel. Ainsi, dans le premier numéro de son journal *Les P'tits Restent*, le RGQ signale que le financement direct serait encore la meilleure solution : « N'aurait-il pas été plus juste pédagogiquement pour les enfants, financièrement pour les parents et professionnellement pour les moniteurs, que le ministre des Affaires sociales, accorde un financement direct aux garderies selon le nombre d'enfants inscrits au permis ? »[22]. Parallèlement à cela, le RGQ entreprend deux études, la première sur le coût réel de placement d'un enfant en garderie à partir de laquelle il présentera un budget global en mai 1979, et la deuxième, sur les différents statuts possibles pour les garderies. Le RGQ désire ainsi présenter ses demandes au gouvernement avant que celui-ci ne dépose son projet de loi sur les services de garde à l'enfance.

Entre-temps, les lacunes du programme gouvernemental de financement se confirment par rapport aux principes définis dans la « politique Marois/Lazure ». Paul Angers, le chef du Service des garderies, en est bien conscient et avise le ministre des Affaires sociales que la situation financière des garderies sans but lucratif qui veulent offrir un service de qualité est intenable et que le programme d'aide financière aux parents doit être révisé. Selon lui, les difficultés financières, les problèmes de locaux et les contestations et manifestations reliées à ces questions suffisent amplement à décourager plus d'une bonne volonté. Cela explique d'ailleurs le ralentissement observé dans le développement des services de garderies.

22. Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec inc., *Les P'tits Restent*, vol. 1, no. 1, janvier 1979, p. 6-7.

À l'automne 1979, le programme de subventions aux garderies est de nouveau réévalué et cette fois, le ministre Denis Lazure déclare « le plan Bacon mis de côté ». Pour la première fois, le programme reconnaît l'importance du financement direct de la garderie, ce qui marque une certaine rupture par rapport aux orientations de base du plan Bacon. Ainsi, à la place du 15% d'aide au fonds de roulement, une subvention de fonctionnement de 2 $ par jour par place autorisée sera accordée. Il s'agit là d'un élément important dans la nouvelle politique de financement des services de garde puisqu'elle confirme le principe de la responsabilité financière de l'Etat dans l'implantation du réseau. Cependant, plusieurs organismes critiquent le montant accordé en subvention directe. Certains le jugent insuffisant, d'autres voudraient que le gouvernement finance entièrement les services de garde. Quoiqu'il en soit, les garderies demeurent coûteuses pour les familles ayant des revenus moyens puisque celles-ci ne reçoivent aucune aide. Le système d'aide financière aux parents ne rejoint toujours que la minorité de la population.

Une loi cadre sur les services de garde à l'enfance (1979)

Le 28 août 1979, le ministre Denis Lazure rend public l'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance et annonce une consultation en commission parlementaire sur la question.

L'avant-projet de loi retire du champ de compétence du ministère des Affaires sociales la responsabilité directe des services de garde. À la place, il institue un Office des services de garde à l'enfance lui donnant comme fonction : 1° de concevoir et d'élaborer une politique générale de services de garde, 2° d'identifier les services existants ainsi que les besoins de la population, 3° de coordonner et de promouvoir le développement de ces services, 4° de diffuser l'information sur la ques-

tion, 5° de promouvoir la mise sur pied de cours de formation et de perfectionnement, 6° d'offrir un soutien technique et professionnel aux organismes et personnes oeuvrant dans les services de garde.

Le projet établit aussi quatre types de services de garde : les garderies, la garde en milieu familial organisée par des agences, la garde en milieu scolaire et la halte-garderie. Cependant, seuls les deux premiers types de services de garde doivent obtenir un permis d'opération, lequel ne pourra être délivré qu'à des établissements à but non lucratif. En dernier lieu, l'avant-projet de loi fait obligation aux commissions scolaires de dispenser des services de garde pour les enfants de niveau primaire durant les jours de classe, en dehors des heures d'enseignement.

Au niveau du financement public des services de garde, il est prévu que l'Office versera des subventions aux garderies et au bénéfice des personnes responsables des services de garde en milieu familial. L'avant projet affirme aussi le principe de la contribution des parents aux frais de garde et prévoit la possibilité d'obtenir une exonération du paiement de cette contribution.

La commission parlementaire chargée d'étudier l'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance tient ses assises du 2 au 18 octobre 1979. Certaines garderies critiquent le fait qu'il n'y ait pas eu de consultation publique avec publicité et information adéquates sur le problème de garderies. À la veille du début des travaux de la commission parlementaire, le RGQ fait une conférence de presse pour faire connaître les revendications des garderies.

Lors des audiences publiques, vingt-sept mémoires sont déposés. Différentes associations se font entendre, dont les regroupements de garderies, des groupes de femmes, des organismes familiaux, scolaires ou syndicaux, des associations oeuvrant dans le domaine des affaires sociales ainsi que des pédagogues.

Pour les regroupements de garderies, l'adoption d'une loi cadre marque un tournant dans le dossier des services de garde au Québec. Après plusieurs années de lutte, ils obtiennent finalement une réponse à leurs demandes pour une intervention gouvernementale plus affirmée dans ce domaine[23]. Cependant, s'ils sont en accord avec les principes énoncés dans l'avant-projet de loi, ils estiment que le gouvernement ne leur donne pas les moyens pour rendre ces objectifs réalisables.

Ainsi, le RGQ et SOS garderies demandent des subventions globales pour assurer le financement direct des garderies. Leurs mémoires reflètent d'ailleurs leurs préoccupations immédiates. SOS garderies aborde le problème du logement et sollicite des locaux gratuits dans des édifices publics et para-publics. Le RGQ, de son côté, s'attarde à dénoncer la garde en milieu familial parce que les agences ne seront pas contrôlées par les parents et que les femmes qui assumeront cette tâche seront mal payées, n'auront droit à aucun avantage social et seront confinées dans leur rôle traditionnel de gardiennes d'enfants. La question de la création d'un Office des services de garde à l'enfance n'apparaît pas comme un thème central dans les discussions à la commission parlementaire. Soulignons cependant que le RGQ voudrait que l'organisme ait des assises régionales pour être représentatif du milieu alors que SOS garderies craint « l'ingérence de l'État dans les affaires internes des garderies ».

L'Association des propriétaires de garderies privées du Québec, pour sa part, centre l'essentiel de son argumentation sur la pertinence de garderies à but lucratif et déplore le fait qu'elles n'aient aucun droit de cité dans l'ensemble de l'avant-projet de loi.

---

23. Les regroupements de garderies qui présentent un mémoire à la commission parlementaire sont: le RGQ, SOS garderies, le Regroupement des garderies de la région 6C, l'Association des propriétaires de garderies privées du Québec, l'Association des garderies de la région 04, l'Agence de garde en milieu familial du Lac Etchemin et la Corporation garderies Le Colombier inc.

REGROUPEMENT DES GARDERIES
SANS BUT LUCRATIF
DU QUEBEC

Grenier, se fait même le porte-parole de l'association à l'Assemblée nationale.

Lors de l'audition en deuxième lecture du projet de loi, tout est joué. Le ministre Lazure déclare qu'effectivement la porte sera davantage ouverte pour les garderies à but lucratif et que l'Office leur accordera des permis, à la condition qu'elles ne constituent pas une chaîne commerciale. Et dans *La Presse* du 8 décembre 1979, on annonce : « revirement spectaculaire à l'Assemblée nationale ». Dès la publication de cette nouvelle, un front commun des regroupements de garderies se forme contre le projet de loi 77. On en exige le retrait immédiat. Plusieurs organismes estiment avoir été trahis puisqu'en commission parlementaire la question des garderies à but lucratif n'a pratiquement pas été débattue. On croyait en effet qu'il était acquis que les principes touchant la libre entreprise au Québec n'avaient rien à voir avec la garde des enfants. Néanmoins, la Loi sur les services de garde à l'enfance est adoptée en troisième lecture le 20 décembre 1979, un peu avant que ne s'achève l'Année internationale de l'enfant[24].

Le Service des garderies cède la place à l'Office des services de garde à l'enfance qui commence à opérer réellement à partir du 16 octobre 1980. Au moment de sa création, l'Office relève du ministre des Affaires sociales, Denis Lazure. À compter du 1er avril 1982, c'est la ministre déléguée à la Condition féminine qui prendra la relève et sera responsable de l'Office.

Pour les regroupements de garderies, c'est aussi la fin d'une époque. Après plusieurs années de lutte et de pressions multiples, cette loi vient sanctionner un certain nombre de principes

24. Dans la version finale du texte de loi, d'autres modifications sont également perceptibles. Par exemple, l'Office n'a plus comme fonction de concevoir et d'élaborer une politique générale des services de garde telle que définie dans l'avant-projet de loi, les commissions scolaires ne sont plus obligées de fournir des services de garde en milieu scolaire et une cinquième catégorie de services de garde est ajoutée à la liste initiale, soit les jardins d'enfants.

pour lesquels ils se sont battus. Désormais, il ne sera plus possible de revenir en arrière, car l'existence des services de garde est un acquis au Québec. Cependant, il reste à en augmenter le nombre, à en accroître l'accessibilité aux parents, à améliorer la qualité des services existants, et à doter le Québec d'une véritable politique sur les services de garde à l'enfance. Et ce défi, il est de taille!

« À la garderie, on s'fait beaucoup d'amis... » : un espoir pour les enfants des années 1980

Photothèque de l'Office national du film du Canada 54-4351

Conclusion

Derrière la petite histoire des garderies, c'est tout le profil de l'évolution de la société québécoise qui se dessine. Ainsi on a longtemps glorifié la fécondité exceptionnelle des Québécoises les tenant seules responsables de la garde et de l'éducation des enfants. Et les femmes se sont acquittées admirablement bien de cette tâche grâce aux réseaux d'entraide qui se sont développés dans les sociétés rurales traditionnelles. Mais, les bouleversements économiques et sociaux engendrés par la révolution industrielle ont des répercussions directes sur la famille. Les rapports hommes/femmes et parents/enfants se transforment en même temps que se modifient les caractéristiques de la main-d'oeuvre active. Avec l'arrivée de mères de famille sur le marché du travail salarié au 19e siècle, apparaît la nécessité de faire garder les enfants en dehors du milieu familial. Les communautés religieuses et les organismes de charité se chargent alors de recevoir les jeunes enfants dans leurs institutions. Mais ces initiatives demeurent largement insuffisantes et de nombreux enfants sont laissés seuls à la maison. Malgré les plaintes maintes fois formulées, le gouvernement refuse d'intervenir alléguant que la famille est l'unique responsable du soin et de l'entretien de ses enfants. Pendant plus de cent vingt-cinq ans, les garderies sont considérées comme une œuvre de charité et relèvent de l'initiative privée.

L'instauration d'un réseau de garderies au Québec s'est donc faite à partir des demandes qui émergeaient du milieu et sans planification préalable à l'échelle provinciale. Après les premières garderies des communautés religieuses, il y a les garderies privées qui se développent, puis les garderies populaires à but non lucratif. Le gouvernement a subi le réseau de garderies, il ne l'a pas initié. Il a dû composer avec une réalité

qui lui échappait et n'a fait que réagir aux pressions des associations féminines et des regroupements de garderies.

Cependant, les premières politiques en matière de services de garde au Québec, en 1974 et 1978, ne font que perpétuer le préjugé qui veut que la garderie soit assimilée à l'assistance publique. En effet, en octroyant non pas des subventions directes aux garderies mais plutôt une aide aux familles à faible revenu, on prolonge la tradition pour que la garderie serve d'abord et avant tout les familles nécessiteuses.

Les enjeux qui ont amené l'instauration du plan Bacon, puis l'adoption en 1979 de la loi cadre sur les services de garde à l'enfance, sont donc lourds de conséquence. Aujourd'hui, il n'y a pas que le travail salarié ou la mauvaise condition physique de la mère qui motive la demande de garderies. Les besoins ont évolué et les femmes veulent vivre d'autres expériences. On exige des modes de garde diversifiés qui répondent aux attentes des différentes régions. L'idéal des garderies populaires de 1972 voulant que la garde des enfants devienne une responsabilité collective est loin d'être atteint. Mais cet idéal est dérangeant puisque c'est tout le rapport des femmes à la famille et à la société dont il s'agit. Toutefois, de leur volonté de mettre sur pied des garderies à but non lucratif et contrôlées par les parents, il en reste quelque chose puisque l'Office des services de garde à l'enfance entend privilégier le développement de ce type de garderie.

Autre acquis de la lutte des garderies et du mouvement féministe, la garde des enfants n'est plus considérée uniquement comme un problème de femmes. Les nouveaux comportements mis de l'avant tendent à faire en sorte que de plus en plus d'hommes se sentent eux aussi concernés par cette question. Mais quoiqu'il en soit, la situation actuelle n'en demeure pas moins difficile pour la majorité des parents. La clientèle des garderies se polarise toujours autour des familles monoparentales ou à faible revenu et des familles à revenu élevé. Les

premières reçoivent l'aide maximum du gouvernement, les secondes sont favorisées par les abattements fiscaux. Entre les deux, les familles biparentales à revenu moyen qui ne retirent à peu près rien du système. Il y a donc encore beaucoup à faire pour que les services de garde deviennent largement accessibles.

Tout comme le mouvement des femmes, le mouvement des garderies est traversé de multiples tendances. Cependant, les différents intervenants et l'Office des services de garde à l'enfance s'entendent sur l'essentiel: il faut que le gouvernement consolide et développe davantage le réseau des services de garde... pour qu'en bénéficient les mères, les enfants, d'aujourd'hui et de demain...

Quelques points saillants sur l'histoire des garderies entre 1968 et 1980

1968	— Projet pilote du ministère provincial de la Famille et du Bien-être social pour financer partiellement quelques garderies situées dans des quartiers défavorisés
	— La direction de l'Agrément du ministère provincial de la Famille et du Bien-être social émet des permis aux garderies
1971	— Comité interministériel sur les services de garde de jour
	— Fondation de l'Association des propriétaires de garderies privées du Québec
1972	Mise sur pied de plusieurs garderies populaires dans le cadre des projets Perspectives jeunesse et Initiatives locales financés par le gouvernement fédéral
1972	— Normes provinciales pour les garderies
	— Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) inclut les garderies
	— Mesures fiscales pour déduction des frais de garde au fédéral et au provincial
1972	Formation du Comité de liaison des garderies populaires (CLGP)
1974	Formation du regroupement des garderies de la région 6C
1972-1974	Lutte pour la survie des garderies populaires
Juin 1974	**plan Bacon: première politique sur les services de garde**
Octobre 1974	Fondation de SOS garderies

1975	**Création du Service des garderies du ministère des Affaires sociales**
1976	Scission au sein de SOS garderies
1974-1978	Lutte contre le Plan Bacon
Mai 1977	**Formation du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance (MAS-MEQ-CSF)**
1977	Grève des loyers organisée par SOS garderies (18 mois)
Septembre 1977	Fondation du Regroupement des garderies du Montréal métropolitain (RGMM)
Octobre 1977	Congrès du Regroupement provincial des services de garde
Mai 1978	Congrès de fondation du Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec (RGQ)
Octobre 1978	**— Nouvelle « politique Marois/Lazure »**
	— Le rapport du comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance est rendu public
1978-1979	LE RGQ lutte contre la « politique Marois/Lazure »
Avril 1979	Le Regroupement des garderies de la région 6C se retire du RGQ
28 Août 1979	Avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance
2-18 octobre	Commission parlementaire sur l'avant-projet de loi
1979	Front commun contre le projet de loi 77
décembre 1979	**Adoption de la Loi sur les services de garde à l'enfance**
1980	**Création de l'Office des services de garde à l'enfance**

Bibliographie sélective

AUGER, Geneviève et LAMOTHE, Raymonde, *De la poêle à frire à la ligne de feu. La vie quotidienne des québécoises pendant la guerre '39-'45*, Montréal, Boréal Express, 1981, p. 119-164.

BERTHOLD, Jean, « L'institutionnalisation de la petite enfance », dans *Des p'tits, des p'tits, des p'tits*, cahier no. 4, Montréal, Les presses solidaires, 1982, p. 3-7.

BRADBURY, Bettina, « L'économie familiale et le travail dans une ville en voie d'industrialisation: Montréal dans les années 1870 », dans *Maîtresses de maison, maîtresses d'école* de Nadia Fahmy-Eid et Micheline Dumont, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 287-318.

CENTRE DE FORMATION POPULAIRE, *Le mouvement des femmes au Québec*, Montréal, Les Presses solidaires, 1982, 77 p.

COLLECTIF, *Dossier garderies: pour un réseau universel et gratuit*, 1979, 56 p.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL SUR LES SERVICES D'ACCUEIL À LA PETITE ENFANCE, *Rapport*, Québec, Éditeur officiel, 1978, 126 p.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE LA FEMME AU CANADA, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1970, 540 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Pour les Québécoises, égalité et indépendance*, Québec, Éditeur officiel, 1978, 335 p.

CROSS, Suzanne, « La majorité oubliée : le rôle des femmes à Montréal au 19e siècle », dans *Travailleuses et féministes. Les femmes dans la société québécoise* de Marie Lavigne et Yolande Pinard, Montréal, Boréal Express, 1983.

BILLY, Hélène de, « Grandeur et misère des services de garde au Québec », dans *La Gazette des femmes*, vol. 4, no. 6, janvier-février 1983, p. 8-11.

DE BONVILLE, Jean, *Jean-Baptiste Gagnepetit. Les travailleurs montréalais à la fin du XIXe siècle*, Montréal, L'Aurore, 1975, 247 p.

DENIS, Claire, « Les petits Québécois seront-ils bien gardés ? », dans *La Gazette des femmes*, vol. 1, no 2, novembre 1979, p. 20-21.

DUMONT, Micheline, « Des garderies au 19e siècle : les salles d'asile des soeurs Grises à Montréal », dans *Maîtresses de maison, maîtresses d'école* de Nadia Fahmy-Eid et Micheline Dumont, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 261-285.

GAUTHIER, Anne, « Les politiques sociales et le travail domestique ou une liaison entre les femmes et l'État », tiré du document no 7, *Les politiques sociales*, un des volets de la recherche sur le travail domestique réalisé par le Conseil du Statut de la femme, 1983, 139 p.

GÉLINAS, Michèle, « Une histoire de garderies... » dans *La Gazette des femmes*, vol. 5, no. 1, mai-juin 1983, p. 20-21.

JOHNSON, Doris, *Des facteurs d'admission en garderie de jour*, thèse de Service social, Université de Montréal, 1950, 64 p.

LANCTÔT, Martine, *La genèse et l'évolution du mouvement de libération des femmes à Montréal, 1969-1979*, thèse de maîtrise, histoire, UQAM, 1980, 207 p.

LE COLLECTIF CLIO, *L'histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles*, Montréal, Quinze, 1983, 521 p.

OFFICE DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE, « Entrevue avec Marie-Paul Dandois », dans *Petit à petit*, vol. 1, no. 1, mai 1982, p. 12-14.

SCHULZ VANDEBELT, Patricia, « Day Care in Canada: 1850-1962 », dans *Good Day Care, Fighting for it, Getting It, Keeping It*, de Kathleen Gallagher Ross, Toronto, The Women Press, 1978, p. 137-158.

TOUPIN, Louise et O'LEARY, Véronique, *Québécoises deboutte! Une anthologie de textes du Front de libération des femmes (1969-1971) et du Centre des femmes (1972-1975)*, Tome 1, Montréal, les éditions du Remue-Ménage, 1982, 212 p.

TOUPIN, Louise et O'LEARY, Véronique, *Québécoises deboutte!*, Collection complète, Tome 2, Montréal, les éditions du Remue-Ménage, Montréal, 1983, 374 p.

N.B. Cette bibliographie n'est pas exhaustive. Le lecteur ne trouvera ici que les principaux titres des ouvrages, articles ou études qui ont servi de base pour mener à bien cette recherche. Pour avoir une idée des sources utilisées, on pourra se référer à la publication *L'histoire des garderies au Québec entre 1968 et 1980*, de Ghislaine Desjardins et Éric Alsène.

Annexe
Définition des termes

Garderie à but lucratif

Les propriétaires sont les actionnaires de la garderie et peuvent faire des profits. En général, un minimum de trois personnes est requis pour la formation de la compagnie et, par la suite, pour constituer le conseil d'administration. Mentionnons qu'aucune subvention gouvernementale n'est accordée aux garderies à but lucratif mais les parents qui y placent leurs enfants sont admissibles au programme d'aide financière.

Garderie à but non lucratif

Les membres de la corporation peuvent aussi être les parents des enfants qui fréquentent la garderie. Un minimum de trois personnes est requis pour la formation de la compagnie, et, par la suite, pour constituer le conseil d'administration. Quand les parents sont majoritaires au conseil d'administration, ce sont eux qui prennent les décisions. Mentionnons enfin que ces garderies dont les parents sont majoritaires au conseil d'administration, ont droit aux subventions gouvernementales et les parents des enfants qui les fréquentent sont admissibles au programme d'aide financière.

Service de garde en garderie

Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de façon régulière et pour des périodes qui n'excèdent pas 24 heures consécutives.

Service de garde en halte-garderie

Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de façon occasionnelle et pour des périodes qui n'excèdent pas 24 heures consécutives.

Service de garde en jardin d'enfants

Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de 2 à 5 ans de façon régulière et pour des périodes qui n'excèdent pas 3 heures par jour, à l'exception des services pré-scolaires organisés par une commission scolaire ou une corporation de syndics.

Service de garde en milieu familial

Un service de garde fourni par une personne physique contre rémunération dans une résidence privée où elle reçoit au plus neuf enfants incluant les siens de façon régulière et pour des périodes qui peuvent excéder 24 heures consécutives.

Service de garde en milieu scolaire

Un service de garde fourni par une commission scolaire ou une corporation de syndics aux enfants à qui sont dispensés dans ses écoles les cours et services éducatifs du niveau de la maternelle et du primaire.

Agence de services de garde en milieu familial

Un organisme habilité à coordonner l'ensemble des services de garde fournis en milieu familial par les personnes qu'il a reconnues à titre de personnes responsables d'un service de garde en milieu familial.

Source

1. Office des services de garde à l'enfance, *Pour sa garderie quel statut juridique choisir?* Longueuil, 1984.
2. Québec province, *Loi sur les services de garde à l'enfance*, (L.R.Q. chap. S-4.1) Éditeur officiel, 1979, p. 3-4.

FAIRE GARDER SES ENFANTS AU QUÉBEC TOUTE UNE HISTOIRE

Si le développement des services de garde illustre l'évolution de la condition féminine au Québec, tout le monde s'accordera à dire qu'il y a encore beaucoup à faire. Pourtant, depuis dix ans, que de chemin parcouru! C'est un peu ce qui se dégage à la lecture de cet ouvrage qui retrace la longue épopée vers l'instauration d'un réseau de services de garde. On y apprend que dès le 19e siècle, les mères qui doivent travailler à l'extérieur du foyer sont aux prises avec le problème de la garde des enfants ... un problème considéré comme étant celui des femmes, et solutionné par des femmes ... L'auteure, Ghislaine Desjardins, nous démontre dans un style fort alerte que tout au long du 20e siècle, en matière de garderies, le Québec réussit difficilement à passer de l'enfance à l'âge adulte.